

I QUADERNI DEL FERRARI

N. 3

ATTI DEL CONVEGNO NAZIONALE
OSSERVATORI POVERTÀ E POLITICHE SOCIALI
**I POVERI NEL PAESE
DEI PERÒ**

MODENA
14 FEBBRAIO 1996

promosso da:

*Osservatorio sulle povertà
delle Caritas di Modena e Carpi*

*Osservatorio sulla povertà
della Caritas di Piacenza*

*Osservatorio sulle politiche sociali
del Comune di Venezia*

*I testi pubblicati
non sono stati rivisti dai relatori*

Indice

Presentazione pag. 7
di Gianpietro Cavazza

Saluto delle Autorità pag. 9
di Gianluca Borghi
di Claudio Bergianti
di Alberto Caldana

1. Problemi di metodo

1.1 La Caritas Italiana e lo sviluppo degli Osservatori pag. 17
di Renato Marinaro
1.2 L'Osservatorio e la gestione delle informazioni pag. 23
di Mauro Niero

2. Prospettive degli Osservatori

2.1 L'Osservatorio, al servizio della comunità locale pag. 31
di Gianfranco Bettin
2.2 Osservatori e conoscenza del territorio pag. 35
di Giovanni Pieretti
2.3 L'Osservatorio, punto di non ritorno pag. 41
di mons. Giovanni Nervo

3. Esperienze in corso

3.1 Il quadro nazionale degli Osservatori <i>di Claudio Colantoni</i>	pag. 47
3.1 Osservatorio sulla povertà <i>della Caritas di Milano</i>	pag. 49
3.2 Osservatorio sulle povertà <i>delle Caritas di Modena e Carpi</i>	pag. 51
3.3 Osservatorio sulla povertà <i>della Caritas di Piacenza</i>	pag. 57
3.4 Osservatorio su disagio e risorse sociali <i>del Comune di Modena</i>	pag. 61
3.5 Verso la costituzione di un Osservatorio <i>del Comune di Piacenza</i>	pag. 65
3.6 Osservatorio politiche sociali e volontariato <i>del Comune di Venezia</i>	pag. 71
3.7 Osservatorio sulle povertà <i>della Regione Umbria</i>	pag. 73
Bibliografia	pag. 77
Schede tecnica	pag. 80

PRESENTAZIONE

Conoscere, confrontare, ripensare e promuovere: sono le parole chiave che sintetizzano gli obiettivi del Convegno nazionale degli Osservatori sulle povertà e sulle politiche sociali, promosso congiuntamente dall'Osservatorio sulle povertà delle diocesi di Modena e di Carpi, dall'Osservatorio sulla povertà della Caritas di Piacenza e dall'Osservatorio sulle politiche sociali del Comune di Venezia.

Si tratta del primo appuntamento di questo tipo, ed ha rappresentato un importante stimolo:

- 1. per conoscere l'esperienza dei diversi Osservatori sparsi sul territorio nazionale, promossi sia da enti pubblici sia da chiese locali;*
- 2. per confrontare gli strumenti di analisi;*
- 3. per ripensare il ruolo degli Osservatori rispetto alla definizione delle politiche sociali degli enti locali;*
- 4. per promuovere l'importante ruolo degli Osservatori soprattutto tra i responsabili del governo della città e nell'opinione pubblica.*

Durante i lavori, si è affermata l'idea che l'Osservatorio è uno strumento in grado di fornire il polso di quanto avviene sul territorio soprattutto in termini di emarginazione e di disagio sociale.

Oltre ad una migliore conoscenza delle povertà e delle complesse cause che la provocano, scopo dell'Osservatorio è quello di offrire indicazioni concrete per intervenire nei confronti dei poveri, dando voce ai senza voce, a coloro che non sono in grado di rivendicare le proprie esigenze ed i propri diritti.

Lo studio dei caratteri e delle peculiarità delle realtà locali è indispensabile per far seguire politiche efficaci, mirate alle situazioni concrete.

Pur discutendo di metodi, di politiche, di statistiche... non si è mai perso di vista che non si stava parlando di povertà in senso astratto ma di persone in condizione di povertà. L'accentuazione sulle politiche è quindi risultata un passaggio obbligato in quanto - si è affermato - nessuna carità è in grado di ovviare ad una pensione mancata o a un rico-

vero ospedaliero finanziariamente non coperto. La gravità della situazione impone di assumere l'impegno della giustizia a favore di quanti sono ancora privi dell'essenziale.

Le nostre società mostrano oggi la tendenza a separarsi in settori fra loro sempre più distanti, causando l'aumento di crescenti ineguaglianze. Occorre porre rimedio all'ampliamento della forbice tra fasce sociali ricche e fasce sociali povere, tra stato ed enti locali, tra cittadini e governanti. Occorre pertanto evitare il rischio di esclusione di una parte della popolazione ripensando, altresì, il ruolo dello stato nazionale, degli enti locali e del cosiddetto terzo settore in base al principio di sussidiarietà.

Rispetto alle politiche sociali, allo stato potrebbero essere riservati gli interventi macroeconomici mentre agli enti locali la gestione di beni e servizi. Questi ultimi possiedono, potenzialmente, una superiorità informativa sulle esigenze del territorio, una maggiore flessibilità nella gestione delle politiche, una maggiore capacità di adattare le politiche stesse alle situazioni locali. Inoltre, a seguito dell'elezione diretta del sindaco, i cittadini possono più facilmente imporre un criterio di responsabilità ai propri amministratori.

Durante le sessioni di lavoro si è cercato di individuare i legami tra conoscenza, potere e responsabilità, al fine di rispondere all'esigenza di un nuovo e diverso meccanismo di distribuzione dei poteri, anche a livello locale, che riflette la crescente richiesta di rappresentanza da parte dei cosiddetti interessi deboli, in questo caso degli ultimi.

La nascita degli Osservatori non può essere considerata frutto della moda bensì della volontà di incidere sulla ridefinizione delle regole di distribuzione dei poteri, per ricostruire rapporti corretti fra istituzioni e cittadini ricreando, soprattutto per quelli che non hanno voce, i canali e le condizioni per una loro autentica e duratura emancipazione.

Al termine dei lavori, si è sottolineato come fosse necessario, affinché tali considerazioni di carattere generale scendessero nel concreto, che l'ente locale rivedesse la connessione tra i propri interventi e i bisogni espressi, verificando in particolare lo spazio di fatto occupato dai poveri nel bilancio comunale.

Gianpietro Cavazza
Centro culturale "F. L. Ferrari"

SALUTO
DELLE
AUTORITÀ

Gianluca Borghi

Assessore alle politiche sociali
della Regione Emilia Romagna

Vi ringrazio dell'invito e vi porto anzitutto il saluto della Regione Emilia Romagna. Vi ringrazio per avermi invitato al vostro convegno che mi pare sia una delle iniziative più importanti realizzate su questo tema, in Emilia Romagna, negli ultimi mesi.

Le politiche contro la povertà sono necessariamente improcrastinabili, non si può perdere tempo, nemmeno nella nostra Regione, in quanto, come si sa, la povertà dilaga ed il numero dei nuovi poveri rischia di diventare insostenibile. Servono politiche nuove che possono essere efficaci solo se riescono a far convergere tra loro i vari livelli di intervento: gli enti locali, il mondo del volontariato, l'associazionismo e l'impresa sociale.

Occorre quindi stimolare, all'interno del mondo politico e della pubblica opinione, un dibattito serio, e quello di oggi è sicuramente un contributo importante e senza pregiudiziali sulle cause strutturali della povertà, ossia sui fattori sociali, politici e culturali che ne sono la causa. A mio parere, infatti, non sono solo motivazioni economiche quelle che causano l'aumento in percentuale del numero dei poveri nel nostro paese, ma sono anche e soprattutto motivazioni politiche, legate cioè all'assenza di politiche efficaci realizzate nel passato.

Allo stesso tempo, bisogna ampliare la rete degli interventi e delle conoscenze per giungere a scovare tutte le cosiddette povertà invisibili, le nuove povertà, che ogni giorno si aggiungono a quelle già consolidate sulle quali, ognuno per la propria competenza, tenta di intervenire.

In questo senso, in Emilia Romagna stiamo tentando di affrontare, sia dal punto di vista dell'analisi che dell'intervento, i diversi problemi legati alla situazione degli immigrati, della tossicodipendenza, della prostituzione, degli anziani, dei minori, ed altri, in modo trasversale e coordinato, facendo convergere diverse competenze e diverse attività amministrative.

In conclusione, dobbiamo rafforzare una rete di conoscenze, già ora esistente, tra operatori di strada, osservatori territoriali, assessorati, legislatori, ed altri, per rendere efficaci e tempestive le nostre politiche.

Claudio Bergianti

Assessore ai servizi sociali
della Provincia di Modena

Porto il saluto dell'Amministrazione Provinciale e del Presidente della Provincia a questo importante convegno a cui partecipiamo con interesse non formale ma sostanziale, che deriva da diverse ragioni.

La prima ragione riguarda l'attività dell'Osservatorio sulle Povertà delle Caritas di Modena e Carpi, da cui nasce questo convegno. Questa attività, infatti, è stata negli anni scorsi molto importante ed utile ai fini delle politiche sociali degli enti locali.

La seconda ragione di interesse per questo convegno riguarda invece la capacità delle autonomie locali e del volontariato di affrontare questi temi così scottanti ed importanti. Noi siamo interessati a rafforzare questi strumenti conoscitivi, a renderli più efficaci e ad integrarli tra loro. Su questo versante, per esempio, l'Amministrazione Provinciale, pur valutando l'offerta di servizi di carattere istituzionale attraverso un sistema informativo sui servizi sociali e assistenziali promosso dalla Regione Emilia Romagna, ha allo stesso tempo la necessità di integrare tale sistema con una valutazione più attenta della domanda.

Infine, voglio aggiungere due considerazioni che riguardano più direttamente il merito di questo convegno, e cioè l'esclusione sociale. Dagli studi realizzati dall'Osservatorio sulle Povertà delle Caritas di Modena e di Carpi viene infatti la conferma che anche in una realtà come quella modenese, particolarmente fortunata, emergono fenomeni di esclusione e di povertà in due diverse direzioni: da una parte vi sono le figure degli svantaggiati tradizionali (gli immigrati, coloro che hanno avuto problemi di tossicodipendenza, di carcere...), dall'altra c'è un forte incremento del rischio di caduta in una situazione di povertà da parte di famiglie che si trovavano precedentemente in una situazione normale o comunque protetta.

L'Amministrazione Provinciale, che ha un compito soprattutto di stimolo e di coordinamento nei confronti dei Comuni e di colloquio con il volontariato, intende impegnarsi sia sul versante dell'intervento sia su quello, più complesso, della prevenzione del rischio.

Alberto Caldana

Assessore alle politiche sociali
del Comune di Modena

Vi porto anzitutto il saluto di tutta l'Amministrazione Comunale. É con particolare soddisfazione che, questa mattina, sono presente a questo convegno. Una soddisfazione che deriva da due motivi: il primo é che nella mia esperienza ultradecennale all'interno della Caritas diocesana ho seguito la nascita dell'Osservatorio e credo che questo strumento sia particolarmente importante all'interno della realtà modenese perché ha offerto sollecitazioni precise che hanno costantemente richiamato a mettere al primo posto dei nostri interessi e delle nostre politiche i bisogni di quelli che sono i più deboli.

Proprio per questo, ed é il secondo motivo di soddisfazione, anche all'interno dell'Amministrazione Comunale ci stiamo dotando di un Osservatorio su disagio e risorse sociali che lavori sostanzialmente su tre fronti: il monitoraggio del disagio sociale, il monitoraggio della qualità dei servizi socio-sanitari e, infine, le politiche familiari, con una particolare attenzione all'equità. L'attività dell'Osservatorio inizierà quanto prima e speriamo che, nel giro di un semestre, si possa già riuscire a produrre e pubblicare i primi rapporti.

Credo che nella nostra realtà la necessità di prestare attenzione ai bisogni dei più deboli sia una particolare urgenza sia politica che culturale. É una urgenza politica perché i tagli alla spesa pubblica, imposti dal trattato di *Maastricht*, toccheranno la spesa sociale e quindi verranno penalizzate le categorie più deboli. Allo stesso tempo, però, é un'urgenza culturale perché anche a Modena, dove esiste una certa tradizione di solidarietà, è sempre più difficile parlare di politiche sociali e di interventi sociali.

Si sta diffondendo, infatti, una cultura dell'egoismo, del disinteresse e dell'individualismo, che porta la gente a chiudere le porte ai più poveri e a coloro che realmente hanno bisogno.

Per questi motivi, che qui ho appena accennato, ed altri ancora, credo che ci sia bisogno sempre più di strumenti che aiutino a mettere al centro della nostra attenzione, delle nostre politiche e della nostra elaborazione culturale i più deboli.

PARTE I

PROBLEMI
DI
METODO

LA CARITAS ITALIANA

E LO SVILUPPO DEGLI OSSERVATORI

Renato Marinaro
Vicedirettore della Caritas Italiana

Introduzione

Organizzerò il mio intervento in tre parti: una prima parte generale sullo sviluppo degli Osservatori, una seconda sui problemi legati al metodo, e quindi in certa misura anche all'organizzazione degli Osservatori e, infine, una terza parte sui problemi attinenti al lavoro della Caritas Italiana come soggetto di sostegno al lavoro degli Osservatori diocesani.

A undici anni dal Convegno ecclesiale di Loreto, dal quale è partita l'idea dell'Osservatorio, sono solo una quarantina gli Osservatori a livello diocesano attivi sul territorio nazionale. E questo nonostante due corsi nazionali, a cui hanno partecipato complessivamente un centinaio di diocesi, nonostante che una sessantina di diocesi abbia acquistato le varie versioni del *software*, nonostante ci sia, più in generale, una dimostrazione dell'interesse per l'esperienza dell'Osservatorio, almeno a livello di intenzione e curiosità. Perché questo risultato? A mio giudizio, per quanto mi pare aver colto nella mia esperienza di questi anni, le cause sono diverse.

I punti oscuri

Innanzitutto, credo ci sia ancora una scarsa consapevolezza di questo progetto nelle diocesi e, più precisamente, una scarsa consapevolezza della necessità di uno strumento come quello dell'Osservatorio. Questa considerazione, però, nasconde in sé un problema ancora più profondo, e cioè la constatazione che vi sia tutto sommato una scarsa attenzione della Chiesa Italiana, e non solo a livello di vertice ma a tutti i livelli, verso i poveri e le loro condizioni di vita. Tutto sommato pare di cogliere che la opzione prefe-

renziale dei poveri di cui parla papa Giovanni Paolo II nel numero 42 della “*Sollicitudo rei socialis*” faccia ancora piuttosto fatica a “passare” nelle comunità ecclesiali italiane.

Una seconda causa della mancata diffusione capillare dell’Osservatorio può rinvenirsi nella collocazione non chiara di tale strumento. Don Bacigalupo, della Caritas diocesana di Chiavari, una delle persone che ha seguito la fase di sperimentazione iniziale, diceva: “Un Osservatorio può essere uno strumento pastorale di una Chiesa che pensa, che agisce e che ripensa, cioè che riflette su quanto ha fatto per rinnovare il proprio agire. Laddove c’è una Chiesa che ha come preoccupazione prioritaria quella dell’agire, essa non costituisce un Osservatorio, che non porta ad agire, ma è fatto per pensare e per rinnovare l’agire dopo aver riflettuto”.

Se l’Osservatorio serve soltanto per migliorare il servizio ai poveri a livello organizzativo, ma non serve per coinvolgere e cambiare le modalità e gli stili di vita all’interno della comunità ecclesiale, per cambiare il modo di far catechesi, di far liturgia... rischia di servire a ben poco.

I Centri d’ascolto e gli Osservatori

Una terza causa è l’insufficiente chiarezza che esiste ancora, in molte diocesi, riguardo alla differenza fra Centri di ascolto e Osservatori delle povertà. Spesso si usa con molta disinvoltura un termine o l’altro mentre in realtà sono strutture diverse. I Centri di ascolto sono degli strumenti operativi, dei servizi diretti alle persone come prima risposta ai loro bisogni, dei punti di riferimento e di orientamento delle persone in difficoltà. Essi rappresentano per le comunità ecclesiali uno stimolo diretto, puntuale ed immediato per favorire esperienze di accoglienza e di aiuto concreto. Gli Osservatori sono una sorgente di informazioni utili per completare un quadro composto anche da altri dati provenienti da altri tipi di servizi, quali quelli istituzionali, quelli privati, e così via. Da una parte, quindi, i Centri di ascolto hanno finalità operative, dall’altra gli Osservatori delle povertà sono degli strumenti pastorali a servizio di tutta la pastorale diocesana, sempre più necessari per promuovere anche un diverso modo di fare pastorale.

Essendo in rapporto a tutto il cammino della Chiesa, l’Osservatorio non ha solo il compito di cogliere le varie espressioni della povertà del

disagio e dell'emarginazione, ma anche di verificare il posto che hanno i poveri in tutti gli aspetti della pastorale, dalla catechesi alla liturgia, dalla vita delle associazioni all'organizzazione dell'oratorio, dalla pastorale giovanile al turismo... Questo per aiutare a formulare ipotesi di nuovi itinerari pastorali in cui i poveri abbiano la loro collocazione dignitosa ed attiva. E poi, soprattutto, l'Osservatorio deve essere pensato più che ad un ufficio che si aggiunge ad altri uffici come ad un metodo di lavoro che consente un'osservazione sistematica funzionale alla conoscenza della realtà, anche se ovviamente ha bisogno di un minimo di strumentazione e di organizzazione. Questa è la principale differenza fra Centro di ascolto e Osservatorio sulla povertà.

Un'altra possibile causa che limita lo sviluppo degli Osservatori deriva dalla scarsa ricaduta del lavoro degli Osservatori stessi sulla pastorale diocesana. Spesso, gli Osservatori restano di fatto confinati nell'ambito della Caritas diocesana e non si capisce se questo fatto dipende dalla Caritas o da una scarsa sensibilità verso alcune tematiche nell'ambito ecclesiale, per cui non si riescono a coinvolgere gli altri settori della pastorale.

Infine, un altro punto oscuro sta nel il concetto stesso di povertà. Molto spesso non si ha chiaro che cosa si intenda per povertà perché mancano dei codici univoci di lettura del fenomeno.

Tutti questi fattori rappresentano a mio giudizio dei problemi che devono essere sciolti man mano che l'esperienza cresce, matura e si sviluppa.

Problemi di metodo e di organizzazione

Nella Guida operativa pubblicata nel quaderno 42 della Caritas Italiana, che si basa sulla sperimentazione fatta da alcune diocesi, si offrono delle indicazioni di metodo abbastanza precise. Si dice, ad esempio, di suddividere il lavoro dell'Osservatorio in "unità di lavoro corrispondenti generalmente ad alcuni periodi di tempo, per esempio un anno" con l'indicazione di prevedere per ciascuna unità di lavoro diverse fasi: la programmazione, la raccolta, il trattamento ed analisi dei dati, la valorizzazione dei dati e, infine, la verifica.

Nella fase della programmazione bisogna specificare l'oggetto del-

l'osservazione, l'area di interesse, il coinvolgimento della comunità ecclesiale, i passi da compiere, le scadenze da rispettare, il tipo di informazione da rilevare, le modalità operative, le fonti informative, il sistema da utilizzare per organizzare le informazioni raccolte, le persone da coinvolgere e le loro funzioni, e le risorse necessarie.

Per quanto riguarda la seconda fase, dedicata alla raccolta, al trattamento e all'analisi dei dati, occorre prevedere inizialmente a come raccogliere i dati, come valutarli, pensando anche a valutare possibili buchi nelle informazioni raccolte e possibilmente prevedendo la loro eliminazione, come analizzare le informazioni ed elaborarle.

La terza fase di lavoro, dedicata alla valorizzazione dei dati, è quella che richiede più sensibilità pastorale ed una certa dose di creatività. Quindi bisogna prevedere già in partenza modalità di coinvolgimento della comunità ecclesiale nelle sue diverse componenti, per un ritorno personalizzato delle informazioni, e proporre forme di valorizzazione dei dati, ad esempio attraverso opuscoli, pubblicazioni, diffusione sui *mass-media*, iniziative pubbliche e tavole rotonde.

Infine, deve essere prevista una fase finale di verifica.

Sono, queste, delle fasi che sono già state sperimentate e credo che se non si procede in questo modo si corre il rischio che il lavoro degli Osservatori possa servire molto meno rispetto agli obiettivi iniziali.

Per quanto riguarda l'organizzazione, talvolta si affida l'Osservatorio ad una sola persona, magari ad un obiettore di coscienza, che non è proprio la figura ideale per garantire la continuità del lavoro visto che ad un certo punto conclude il suo periodo di servizio civile, oppure a persone già molto impegnate. Va pensata invece una équipe interdisciplinare di lavoro, in cui siano previste diverse competenze tecniche, pastorali, relazionali...

La Caritas Italiana

Un terzo ordine di problemi riguarda il sostegno che la Caritas Italiana offre al lavoro degli Osservatori diocesani. In particolare, questo lavoro si sviluppa in tre direzioni:

1. *la formazione dei responsabili e dei loro collaboratori*: noi ad un certo punto ci siamo fermati, per far camminare autonomamente gli Osservatori diocesani ed anche perché, essendo io che mi occupo degli

Osservatori in Caritas Italiana, da due anni sono diventato vicedirettore della Caritas Italiana, per cui ho avuto meno tempo a disposizione per curare questo tipo di attività;

2. circolazione delle informazioni tra gli Osservatori diocesani: riguarda il collegamento tra le diverse esperienze. Questo non mi sembra ancora assicurato al meglio. Quindi, in base alle esperienze viste, mi pare di poter proporre che questo lavoro di sostegno al lavoro degli Osservatori diocesani debba essere portato avanti da un gruppo di lavoro nazionale. Un gruppo abbastanza consistente, che si riunisca con una certa regolarità, con il compito di seguire sia gli Osservatori che lavorano, sia quelli allo stato nascente;

3. predisposizione di strumenti da mettere a disposizione degli Osservatori: riguarda il sostegno sia in termini di metodologia sia anche in termini di strumenti operativi, in particolare attraverso la predisposizione di un *software* per la raccolta dei dati. Abbiamo realizzato due versioni sperimentali che hanno funzionato più o meno bene in diverse parti d'Italia, e stiamo lavorando per elaborare una nuova versione più completa di quelle precedenti.

Mi pare, in conclusione, che molti problemi siano ancora aperti, per cui sarei ben contento se questo convegno potesse rappresentare il primo passo verso una crescita adulta dell'Osservatorio.

L'OSSERVATORIO E LA GESTIONE DELLE INFORMAZIONI

Mauro Niero

Docente di Sociologia all'Università di Venezia

Introduzione

Vorrei sviluppare alcune riflessioni su assonanze esistenti fra due concetti di informazione e due concetti di organizzazione dell'informazione che hanno avuto una loro pregnanza, una loro carica valoriale ed emotiva in tempi diversi.

Il sistema informativo piramidale

Negli anni '70, accanto al movimento delle riforme che ha portato alla trasformazione delle politiche locali dei servizi, uno dei messaggi forti e importanti era l'informazione e le nuove politiche dei servizi dovevano svilupparsi accanto a una politica dell'informazione. Il sistema informativo era diventato uno dei termini chiave, pieno di contenuti valoriali, che aveva coagulato moltissimi interessi, che in qualche modo rappresentavano, o avrebbero dovuto farlo, lo specchio informativo di queste politiche locali.

Il sistema informativo, come tanti altri termini che sono stati conia- ti negli anni '70, si è lentamente consumato. Oggi non è che non si parli più di sistema informativo, anzi se ne parla molto, ma non è più uno degli elementi chiave dell'immaginario collettivo degli operatori e di chi si occupa di servizi con altri ruoli.

Il sistema informativo, infatti, pur essendo ancora presente, è oggi sostituito da un nuovo strumento di informazione che è l'Osservatorio sulla povertà. Mi sono chiesto cosa ci sia di diverso fra questi due strumenti, se ci siano differenze di tipo concettuale o se, invece, ci sia solo una necessità di rinnovamento dei codici linguistici.

Negli anni '70, si ragionava di sistemi informativi con una serie di presupposti che poi col tempo sono stati in parte soddisfatti, in parte sono venuti a cadere, e ancor oggi, in buona parte, sono rimasti da realizzare.

Da questo punto di vista, quindi, il problema che si apre è se l'Osservatorio sulle povertà (o altri Osservatori specifici, ad es. sulle politiche giovanili), andrà a sostituire e a completare le problematiche aperte dal sistema informativo o se ad esso si sostituirà.

Solitamente, i sistemi informativi richiedono l'entrata in campo di finanziamenti consistenti, di interessi molto forti e di realizzazioni che non sono poi così diffuse come sembrerebbe. Il sistema informativo, così come veniva immaginato negli anni '60 e '70, si ritrovava non solo all'interno di enti locali, ma anche in campo aziendale. Il sistema informativo si presentava in forma piramidale, ad immagine della stessa azienda che, infatti, era vista come un sistema piramidale con al vertice i centri decisionali strategici ed alla base la moltitudine di rapporti interni ed esterni alla piramide. Questa idea di sistema informativo piramidale è emblematica di un ente locale che eroga servizi in regime monopolistico, a cui bisogna rivolgersi per ottenere qualsiasi tipo di servizio.

Questa idea, prevalente negli anni '60, è stata successivamente messa in crisi. Negli anni '70, infatti, ci siamo accorti che non potevamo più ragionare sul sistema piramidale tipico delle aziende, ma dovevamo ragionare su un sistema in cui non c'era più un solo vertice, quello della piramide, ma più vertici.

Ci siamo resi conto, infatti, di avere di fronte una realtà in cui operano più centri, più punti di erogazione di servizi che, allo stesso tempo, creano cultura, riflessioni ed anche informazione.

Pensare al sistema informativo oggi non significa pensare a come informatizzare il servizio sociale di un ente locale, ma a come collegare tutti questi nuovi attori nati negli anni '80 e '90, che hanno creato una realtà pluricentrica costituita da una serie di puntini significativi che vanno messi in comunicazione fra loro.

Può darsi che ognuno tenti di immaginare se stesso come una piccola piramide, e questo sarebbe probabilmente l'errore principale, ma mi pare che l'idea degli Osservatori sia proprio quella di riuscire a superare la possibilità ed il pericolo che si creino delle piramidi separate, anziché una rete.

Dall'informazione ai servizi

Individuiamo ora alcune tipologie di informazioni necessarie per attuare una politica di servizi. Un primo tipo di informazioni riguarda il territorio, abbiamo poi informazioni sulle situazioni di rischio, sul disagio potenziale, quelle provenienti da agenzie, siano esse enti locali e soggetti del privato sociale, ed altre.

Ad ogni modo, ci serve sapere che cosa facciamo, su chi stiamo intervenendo, quali sono i casi sui quali interveniamo, ma ci serve soprattutto centrare la nostra attenzione sui problemi più rilevanti. Di conseguenza, le nostre informazioni vanno raccolte all'esterno e non si può aspettare che rimangano appiccicate a qualche tipo di questionario o di scheda. Anche nelle aziende le informazioni strategiche vengono raccolte all'esterno, non sulla base delle vendite, del magazzino o dei flussi di cassa. Questo è un problema che nei servizi si è posto molto tempo fa anche se non è mai stato risolto. Di fatto, anche nelle realizzazioni del sistema informativo c'è sempre un sistema che riguarda quello che avviene all'interno dell'ente, mai all'esterno.

Ci sono, per esempio, sistemi abbastanza sofisticati e informatizzati, di recente introduzione, ma sempre finalizzati a conoscere che cosa si fa all'interno del sistema (a rilevare i carichi di lavoro, ad attuare sistemi di controllo di gestione...). Oggi, però, la realtà è ampiamente modificata, nel senso che al di fuori del territorio vi sono altri tipi di attori che danno e possono dare un contributo sostanziale alle politiche di servizi e anche alla politica dell'informazione.

Dalla comunicazione all'informazione

Un altro aspetto interessante riguarda la teoria dell'informazione di Shannon sviluppata negli anni '30, in cui viene sintetizzato cosa è e come si può leggere una comunicazione. Ci sono due comunicanti che devono trasferirsi un messaggio e codificarlo. Il messaggio passa attraverso un canale e per essere recepito deve essere decodificato. Tempo fa, l'idea prevalente di sistema informativo, e che comunque è molto presente anche oggi negli enti locali, è che il sistema deve produrre informazioni per la gestione del sistema stesso. L'idea che vi sta dietro è che il sistema infor-

mativo costituisce un patrimonio per permettere all'organizzazione di prendere decisioni. La teoria della informazione, invece, mostra come possano esistere rapporti tra due comunicanti che possono invertirsi di ruolo: l'informatore può diventare, successivamente, il ricevente della informazione. In altre parole, si vuole dire che il sistema informativo non è un "bagaglio" contenente informazioni, ma uno strumento di informazione e formazione di informazioni.

È corretto allora pensare agli Osservatori come a delle entità che non solo creano informazione, ma che sono in grado di riproiettare tale informazione, rifletterla e divulgarla. I sistemi informativi producono informazioni, ma non sappiamo quale sia il grado di utilizzazione di queste informazioni. Questo non è solo un problema dei servizi ma anche delle aziende. Alcune inchieste di una decina di anni fa avevano chiarito come negli Usa i manager prendessero le decisioni attraverso le telefonate, la lettura dei giornali..., ma non attraverso il sistema informativo dell'azienda. Si è allora pensato ad un sistema informativo che potesse divulgare le informazioni codificate in modo tale che potessero raggiungere i diversi attori circostanti. Gli assessori hanno un certo tipo di informazione, i dirigenti un certo altro, gli operatori un altro ancora. Il messaggio è sempre lo stesso, ma i codici di comunicazione sono stati costruiti in modo tale che questa informazione divenisse utilizzabile.

Queste idee servono come base per confrontare i sistemi informativi e l'Osservatorio sulle povertà:

1. per costruire un sistema informativo si parte quasi sempre dall'alto. Prima si compie una analisi del sistema e si vedono quali sono le decisioni più importanti, poi si individuano le informazioni da raccogliere. Negli Osservatori, invece, mi pare si usi un' impostazione di tipo induttivo: si parte da alcuni tipi di esperienze, si va per tentativi ed errori, si costruiscono reti di modelli di informazioni;

2. i sistemi informativi sono pensati e realizzati all'interno dell'ente, e la giustificazione più plausibile è che si cerca di capire prima cosa si stia facendo all'interno, poi che cosa succede fuori. In questo modo, però, si riflette sull'interno. Negli Osservatori sulle povertà invece troviamo sistemi sul territorio che si spingono all'esterno. Sulla base di questa riflessione, credo che possa essere opportuno connettere i sistemi informativi e gli Osservatori. A Venezia è stato impiantato un sistema informativo interno, aziendale, e successivamente è stato realizzato un sistema informativo ester-

no del settore socio-assistenziale. L'Osservatorio, quindi, nonostante sia stato impiantato in tempi relativamente brevi, è riuscito a rispondere ad un problema che il sistema informativo precedente aveva lasciato irrisolto;

3. l'informazione raccolta nel sistema informativo non sempre viene ben utilizzata, mentre nell'Osservatorio l'informazione è riflessa e si cerca di capire a chi potrebbe servire, come questa potrebbe essere utilizzata e attraverso quali codici;

4. oltre al fatto che i sistemi informativi leggono all'interno e gli Osservatori all'esterno, c'è la differenza tra attori "hard" e attori "soft". Gli operatori *hard* sono quelli che per riflettere di sistema informativo socio assistenziale hanno bisogno di costituire prima una commissione ministeriale, poi una commissione presso la regione, e poi presso gli enti locali... Ci sono delle procedure piuttosto complesse per la formazione di questi sistemi, ci sono gli ordini professionali, gli assistenti sociali... che discutono sulla scheda tipo da usare nel servizio sociale e altre cose di questo genere, ma che hanno sempre a che fare con grandi sistemi. Gli attori *hard* sono dotati di un certo potere ma hanno prospettive temporali e di produzione molto lunghe. Alla base degli Osservatori sulle povertà ci sono solitamente gli attori *soft*. Si tratta di persone nuove, magari dissonanti con tutta la cultura organizzativa dell'ente, che se gira il vento non sanno che fine faranno: insomma, si tratta di persone che un bel giorno hanno fatto delle proposte che sono state accettate e che cercano di attuarle con il massimo di fantasia possibile. Questi hanno permesso il decollo di esperienze che si sono strutturate nel tempo. E poi c'è la questione dei costi: quando si parla di sistema informativo, non si sa perché, bisogna pensare a dirigenti di dodicesimo livello... È un concetto difficilissimo da far passare quello che si possa pensare a sistemi di rete poco costosi e che non implicano enormi sforzi organizzativi e strutture finanziarie.

Le tecniche di rilevazione

È necessario, anzitutto, cercare di sfruttare al massimo le statistiche ufficiali (quelle dell'anagrafe possono dire molte cose), utilizzare anche dati zonal, probabilmente anche i dati del privato sociale che possono essere utilizzati sia da altre agenzie del privato sociale come dall'ente locale. Si può accedere con un *modem*, con un pezzo di carta o con una telefo-

nata. Perché se, ad esempio, ci sono persone disponibili ad assistere malati terminali, non le mettiamo a disposizione di chi ne ha bisogno e non costruiamo una piccola banca utilizzabile da altri? E perché, in futuro, se funzioneranno questi tipi di raccolta di informazioni, non cercare di legarle e far diventare queste iniziative una rete? Quando scegliamo per esempio gli operatori sociali come testimoni privilegiati, è chiaro che scegliamo degli esperti, ma come tutti gli esperti vedono alcuni tipi di problemi e ne sottovalutano altri, oltre al fatto che possono deformare l'informazione; se come testimoni scegliamo esponenti del volontario rischiamo allo stesso modo la deformazione professionale di chi porta a vedere e a enfatizzare certe cose a scapito di altre. Allora dove andiamo a cercare l'informazione genuina? Qui si apre un discorso interessante anche sul piano metodologico. Perché non proviamo ad esempio a costruire delle *indagini multiscopo* attraverso indagini telefoniche che non costano esageratamente, o a costruire *focus group* di cittadini che parlino dei vari problemi? Mi sembrano raramente presenti, i cittadini, nei vostri lavori. Il mio suggerimento è allora quello di andare alla ricerca di coloro che stanno al di fuori e che possono offrirci informazioni inaspettate.

Vi sono poi dei problemi di “stato nascente”, di un entusiasmo che rischia di avere un calo. Le esperienze in corso si basano sulla creatività, su un impulso che è destinato a non durare molto a lungo nel tempo e al quale o segue una istituzionalizzazione o si perde tutto. Il problema, quindi, è quello di verificare se si riesce superare questo momento magico della creatività.

Ci sono ancora dei problemi molto complessi di connessione alla rete, per far sì che i dati vi circolino dentro, ed infine vi sono altri problemi legati al fatto che ognuno ha una propria cultura di provenienza.

PARTE II

PROSPETTIVE
DEGLI
OSSERVATORI

L'OSSERVATORIO STRUMENTO DELLA COMUNITÀ LOCALE

Gianfranco Bettin

Assessore ai Servizi Sociali del Comune di Venezia

Nuove povertà tradizionali

L'esperienza dell'Osservatorio nasce a Venezia in seguito all'avvio di una nuova stagione di politica sociale, e intende recuperare l'esperienza già esistente di un Osservatorio promosso da gruppi che agivano nell'ambito del volontariato. Questi gruppi intendevano tenere lo sguardo fisso sulla realtà, per cogliere in particolare le forme più trascurate del disagio, quelle meno ascoltate, promuovere un intervento sociale di lavoro di strada con forti connotazioni politiche, con l'idea quindi di influenzare il livello istituzionale. Il recupero di questa esperienza ed il suo incrocio con componenti istituzionali nell'ambito dell'ente locale ha significato ovviamente cambiarne in parte la natura, ma anche renderlo più efficace dal punto di vista delle risorse a disposizione, facendone uno strumento utile per riorientare e riqualificare la spesa sociale. Non solo nel senso ovvio di razionalizzarla evitando sprechi, sovrapposizioni, ma anche di renderla più intelligente e di rendere più intelligente il lavoro sociale nel suo insieme, mettendolo in grado di sondare piste, di ascoltare le voci che è difficile ascoltare, di misurarsi con le forme nuove della povertà.

Si è dato un po' troppo per scontato che le nuove povertà siano prevalentemente quelle immateriali ed esistenziali, mentre esistono forme nuove di povertà tradizionale, cioè sacche di povertà classica che permangono, che non sono state superate nemmeno nel ricco nord e nel ricchissimo nord est (per esempio nella nostra città, l'area di Venezia Porto Marghera è una delle zone deboli dal punto di vista economico).

Si aggiungono forme nuove di povertà assoluta, materiale, derivanti da cause nuove, per esempio dall'introduzione dei patti in deroga, che pesa tantissimo su una serie di famiglie di reddito medio, dall'arrivo di uno

sfratto, da un'improvvisa malattia, dalla necessità di un'assicurazione aggiuntiva, dalla condizione di un ceto medio legato al piccolo commercio in zone in cui improvvisamente arrivano otto ipermercati che distruggono il tessuto vitale di chi esercita questa professione...

Una serie di avvenimenti nuovi producono effetti antichi, per cui stanno emergendo fenomeni di povertà in famiglie non abituate a misurarsi con questo specifico problema e nemmeno abituate ad avere relazioni con i servizi sociali. Ed anche i servizi sono magari abituati ad avere a che fare con l'indigente classico o con le nuove forme del disagio esistenziale e magari non si accorgono di queste nuove forme di vecchie povertà, che implicano un modo diverso di rapportarsi, un linguaggio differente, un atteggiamento totalmente diverso, anche un'apertura nuova, una capacità di uscire dall'ufficio e di andare sul territorio che è difficile da inventarsi.

Accanto a queste forme di povertà vi sono quelle cosiddette immateriali, che a volte nascono da un rapporto con la "materia" opposto a quello dell'indigenza e dalla carenza. Prendo ad esempio il caso del disagio giovanile, la cui radice a volte sta nella carenza di risorse e di esclusione dal benessere e dalle opportunità, mentre altre volte, soprattutto nelle zone ricche, nasce dal suo opposto, cioè da un cattivo uso del benessere. Quindi anche le povertà "immateriali" nascono da un rapporto con la materialità dell'esperienza, in questo caso "drogata", gonfiata, immatura, da un uso immaturo del benessere che si affianca in altre forme ad un'esclusione dal benessere.

Studiare questi fenomeni, che combinano forme vecchie e forme nuove di povertà significa affinare nuovi strumenti d'indagine e di sintonia con la realtà.

I compiti dell'Osservatorio

Il nostro Osservatorio risponde *in primis* alla necessità di qualificare gli operatori, che necessitano di competenze sempre aggiornate.

L'amministrazione ha il vantaggio, come tutte le istituzioni, di essere permanente e per questo anche affidabile, ma il prezzo che spesso si paga è la sclerosi, la burocratizzazione, la lentezza, perfino a volte una certa sclerocardia, cioè una specie di durezza di sentimenti, di cuore, che le impedisce di superare certi ostacoli. Il legame con l'esterno è fundamenta-

le proprio per l'uso interno che se ne può trarre in termini di mobilità, di plasticità recuperata, quindi di investimento sul versante della formazione.

Uno dei compiti che noi affidiamo all'Osservatorio è anche quello di agire all'interno, sul versante della formazione, proponendo temi nuovi di riflessione, percorsi di formazione nuova e anche terreni innovativi di lavoro, a volte anche rischiosi. Oltre alla prostituzione, anche il tema, per esempio, della sicurezza nelle città lo si può trattare in modo "forcaiolo", oppure in modo più sofisticato. Parlando della sicurezza come bene pubblico nel quale anche la solidarietà può meglio fiorire, non gravata da spettri di paure immotivate e costruite sull'ignoranza e sull'emotività, si può tentare di riorientare la stessa politica sociale di un'istituzione messa così in grado di definire con chiarezza quali sono i veri problemi.

Anche riguardo agli immigrati, un conto è parlarne genericamente, un conto è fornire i dati del problema, spiegando che un'emergenza spesso è tale anche solo perché è trascurata e dimostrando come occuparsene riorganizzando l'approccio al problema. Questo fa sì che si possa tranquillamente risolvere quello che da noi, al cospetto di situazioni analoghe di altri paesi, rimane un piccolo problema, o almeno una situazione assolutamente gestibile, e dimostrando come proprio l'enfasi ignorante ed emotiva aggrava i problemi.

Il lavoro dell'Osservatorio serve per mettere le cose sotto una luce che a volte può anche essere fredda ma che in realtà è motivata da uno sguardo caldo sulla realtà, capace di sintonia, capace di muovere l'amministrazione dalla stasi in cui con naturalezza spesso tende a collocarsi e di muovere anche la società che vi ruota intorno.

Spesso si pensa che la società sia migliore delle istituzioni, che il lavoro istituzionale sia più lento rispetto alla sintonia con i problemi che nascono nella società, ma in realtà la società è composta di gente che spesso di fronte ad un fenomeno reagisce dando il peggio di sé, non il meglio di sé. Gli stessi strumenti di comunicazione in pochi secondi distruggono il lavoro di anni degli operatori: è sufficiente un articolo di giornale, un servizio della televisione che ti restituisce questa realtà in un modo che chi lo conosce sa essere totalmente deformato e letteralmente incredibile, ma che è sicuramente creduto da un'opinione pubblica che è predisposta da anni di diseducazione a credere esattamente alle stupidaggini che vengono raccontate. E tutto questo sul lavoro sociale ha dei contraccolpi spaventosi, ributtando indietro di anni ad esempio la faticosissima costruzione di un

rapporto tra un gruppo di immigrati e un intero quartiere, il lavoro di una parrocchia che accoglie venti senegalesi e cerca di inserirli nel quartiere, od anche di un Comune che apre un campo di profughi dell'ex Jugoslavia.

Credo che coloro che lavorano dentro e fuori le istituzioni devono essere pronti a mettere in campo documentazione, dati, ma anche una grande energia e nessuna supina acquiescenza al cosiddetto uomo della strada che normalmente riflette nel migliore dei casi le opinioni dei *mass media*, mentre nel peggiore dei casi diventa anche aggressivo, e contro il quale chiunque lavori nell'ambito sociale con vocazioni non forcaiole è destinato fatalmente a scontrarsi tutti i giorni. Penso quindi che il lavoro degli Osservatori possa essere finalizzato anche ad educare la comunità entro la quale si agisce, proponendo approcci differenti, materiale di riflessione, la lettura di buoni libri, dibattiti che mostrino altri approcci alla conoscenza dei problemi, facendo circolare esperienze, valorizzando la persona che ha studiato a lungo un problema affinché di quel problema non parli solo un giornalista superficiale. Non condanno l'informazione in quanto tale, e vi sono tantissimi giornalisti bravi, preziosi come l'aria che respiriamo, ma ve ne sono tanti altri mediocri che fanno leva sull'emotività e sulle paure irrazionali, rovinando, come abbiamo detto, il lavoro di anni.

Una visione globale

Deve cambiare il modo di percepire i problemi sociali da parte dell'amministrazione, dei politici e degli operatori, ma anche da parte della comunità locale, che è il luogo in cui noi tutti viviamo. Occorre percepire i problemi che la comunità stessa vive, capirne la vastità, far comprendere che quelle tre prostitute nere sotto casa sono un problema che trova origine all'altro capo del pianeta. Occorre tenerne conto, non per non fare niente in quell'angolo di casa, ma per agire sapendo che il fenomeno riguarda il nostro rapporto con il mondo intero. Poi ce ne occupiamo anche localmente, perché altrimenti è troppo facile dire che è un problema planetario e intanto lasciare la gente col loro problema. Bisogna mischiarsi localmente, ma con uno sguardo capace di tessere delle reti anche più ampie di quelle di vicinato. Penso che sia questo il lavoro che devono fare gli Osservatori, e si dovrebbe agire su un fronte multiplo proprio perché è multiplo il fronte in cui per definizione si trova chi lavora in campo sociale.

OSSERVATORI E CONOSCENZA DEL TERRITORIO

Giovanni Pieretti

Docente di Sociologia all'Università di Bologna

Il Paese delle cento città

Parto da un paio di riflessioni e da alcune provocazioni. La prima riflessione, molto scontata, riguarda il fatto che l'Italia è, all'interno dell'Unione Europea, l'unico Paese, insieme alla Spagna e alla Grecia, che non ha ancora una legge-quadro nazionale sull'assistenza. Il paese delle cento città non merita una "politica dei cento fiori" in termini di assistenza, anche se da noi vi sono dei dislivelli geografici di redditi e di consumi molto elevati. Prendiamo in considerazione ad esempio un indicatore come il prezzo di un caffè espresso, che a Palermo costa ottocento lire e a Bologna millequattrocento lire; analogo discorso vale per il prezzo del metro quadro.

La sensazione è che noi non abbiamo una legge quadro sull'assistenza anche perché facciamo molta fatica a definire il fenomeno della povertà, a causa delle seguenti peculiarità del caso italiano: il sistema fiscale, secondo il sottosegretario Giarda i controlli sulle dichiarazioni dei redditi sono passati da 28.000 a 280.000, su un totale di 28 milioni; l'esistenza del segreto bancario, anche se da un po' di tempo è solo parziale; non c'è la nominatività dei titoli; la situazione del catasto.

Tutto questo per far capire come ragionare in termini nazionali di povertà economica sia una gara molto ardua, e come la costruzione di scale di equivalenza sia complicata da tutte queste variabili.

Un'altra peculiarità che spiega la mancanza di una legge quadro sull'assistenza è che il trattamento da parte dei servizi dei dati, sia in campo sociale che sanitario, si presenta assolutamente disomogeneo ed impedisce serie comparazioni. Non c'è nessun altro paese in Europa che presenta una sorta di federalismo assistenziale come il nostro.

I volti della povertà

La seconda riflessione è che non sono d'accordo su un modo generale di definire la povertà che oggi sembra molto in voga, che è appunto quello di parlare di povertà come cumulo di privazioni e di disagi, od anche come rete di disagi, proponendo della povertà una visione cumulativa e multidimensionale.

Vorrei che ci liberassimo da questa immagine perché se davvero vogliamo fare qualche passo avanti dobbiamo capire che non tutte le povertà sono uguali.

Non possiamo dire che oggi siamo di fronte a plurali e variegate forme di povertà ben distribuite sul territorio e poi predisporre dei sistemi analitici come se, in fin dei conti, vi fosse una e una sola forma di povertà, oppure come se tutte le diverse forme di povertà avessero ingredienti comuni pur mescolati in tempi e dosi diversi.

Alcuni di coloro che sostengono questo si occupano, anche seriamente, di politiche sociali, ma non fanno molta ricerca sul territorio, perché altrimenti si accorgerebbero come questa definizione di povertà sia insoddisfacente.

La ricerca sul territorio fa capire che non si può continuare con il solo livello cumulativo e multidimensionale, che non si possono continuare a cercare leve macro sulle quali agire in termini causalistici.

Per capire e per intervenire sulle forme di povertà ci vuole un orientamento normativo, vale a dire un modello di valori, un'idea di bene e di male. Questo, sia ben chiaro, non per riproporre divisioni stucchevoli e obsolete tra povertà oziose ed operose.

Tante e tali sono le forme di povertà che si distribuiscono sul territorio e tanto poche le risorse che abbiamo, sia per chi fa volontariato, sia per la Caritas, sia per l'ente locale, che dobbiamo cominciare ad intenderci e a fare delle scelte. In questo quadro si può definire il futuro dell'Osservatorio, sia della Caritas che dell'ente locale.

L'Osservatorio sulle povertà

L'immagine che ho di Osservatorio è quella di una leva, che deve servire a far diventare trasparente il territorio. E questo perché tutti sappiamo che la velocità di mutamento e la scarsa visibilità ad occhio nudo dei

processi urbani rende inconfondibile il territorio stesso. Non era così fino a pochissimi decenni fa, ma oggi è così. E tutto questo mentre la maggior parte degli enti locali italiani continua a leggere il territorio con dati formali e fa della *fiction*. Si dice, ad esempio, che le nostre città si spopolano, ma non è vero: in realtà ci sono meno residenti ma non meno abitanti, come dimostrano alcune serie ricerche di territorio.

D'altro canto, se la pezza d'appoggio che continua ad essere usata come primo elemento con il quale ci si presenta all'assistente sociale è lo stato di famiglia, che dalle ricerche che noi abbiamo fatto si discosta dalla realtà tra il 15% e il 18%, le cose come veramente stanno rimangono ben difficilmente conoscibili. Quando un cittadino italiano si presenta all'assistente sociale, deve esibire due documenti: lo stato di famiglia e la dichiarazione dei redditi. Lo stato di famiglia in città medio grandi risulta mediamente poco attendibile, ma continua a rimanere il prerequisito funzionale per ottenere un intervento. La dichiarazione dei redditi è ben poco attendibile in un paese dove non esiste né il segreto bancario, né la nominatività dei titoli, per cui se un cittadino possiede, ad esempio, duecento milioni in Bot, questa informazione la conosce solo lui. E questo è bene ricordarlo, perché una piccola quota di risparmio in Bot caratterizza lo stile di vita di moltissimi anziani che non per questo possono essere definiti ricchi o non poveri.

Insomma, con i dati formali non si capisce assolutamente nulla del territorio, che deve invece ritornare ad essere trasparente. Ecco allora che l'Osservatorio dovrebbe fungere da elemento di "controllo sociale" o, se volete, di coesione sociale, e dovrebbe diventare uno strumento dell'intera comunità.

Il ruolo della comunità locale

La funzione più importante dell'Osservatorio, secondo me, è quella di riattivare la comunità locale. Non vi è nulla di ciò che accade ai cittadini che debba essere tenuto loro nascosto e che non possa essere elaborato dalla comunità. Noi viviamo in una cultura privatistica, che riguarda anche la pubblicità dei dati. L'Osservatorio deve riuscire a penetrare nella comunità locale, per tornare a renderla trasparente.

Tante esperienze compiute confermano come alcune situazioni di-

ventino controllabili o con strumenti di polizia o mediante una ipotesi di riattivazione della comunità locale.

Ad esempio, in una ricerca di case Iacp ad Ancona, lavorando sui dati delle utenze ci siamo accorti che molti assegnatari avevano il cellulare, che uno dei titolari di questi cellulari lo aveva intestato ad una Bmw 500 tds che costa settantacinque milioni. Queste cose le sappiamo tutti, detto così sembra di fare della demagogia volgare, ma come facciamo altrimenti a conoscerle? Chiamiamo la polizia o riattiviamo il territorio? Se riattiviamo la comunità locale, che fa controllo sociale dal basso, chi può seguire meglio questo controllo sociale dal basso se non un Osservatorio? Questo però accade solo e soltanto se si sposa l'idea di attivare l'intera comunità e non si può pensare all'Osservatorio come ad una banca dati e basta.

Inoltre, allorché noi parliamo di povertà così dette nuove, simboliche o non materialistiche, ci troviamo sempre di fronte ai problemi legati alla crisi della presenza, che è gestita in modo del tutto individualistico. Perché non pensare che l'Osservatorio possa ripromuovere una gestione collettiva della crisi della presenza? Sto pensando a quelli che nella letteratura francese contemporanea riguardante i poveri estremi vengono definiti "home a la rue", che sono coloro che vivono in strada. In questi casi ci sono sempre problemi di crisi della presenza che sono lasciati alla gestione individuale.

Si può invece ripensare ad una gestione collettiva: un libro recente del demografo Giuseppe Micheli ricorda come l'Italia sia portatrice, nel contesto europeo, di due grandi esperienze: le micro esperienze psichiatriche avanzate e quello che viene chiamato il modello italiano delle comunità per recupero di tossicodipendenti. In entrambi i casi la gestione collettiva della crisi della presenza è il pilone portante di ciò che viene fatto. Perché il modello italiano delle comunità terapeutiche ha così vasto successo? Perché Paesi come la Danimarca stanno pensando di mutuare questo modello? Forse perché prima che terapeutiche sono comunità. Solo in situazioni comunitarie ci può essere una gestione collettiva della presenza, e ciò non può essere delegato. La sensazione è che vi sia molta gente in giro che non ce la fa da sola e che pertanto abbia bisogno di una comunità locale rivitalizzata con coraggio tenendo presente il "magistero" delle comunità terapeutiche, che dove funzionano si sono costituite come vere e proprie comunità. Tutto questo significa uscire da una cultura privatistica e da una cultura individualistica del *surplus*. Uno dei valori portanti di questa cultura

è appunto quello della *privacy*. La *privacy* in una comunità non esiste, è roba da *gentleman*, è da paesi anglosassoni, non fa parte della nostra tradizione.

Lavorare sul territorio

Un elemento che consegue a questo è che se l'Osservatorio si limita a "stare a bottega" risulta perdente. Facendo ricerca di territorio a cinquanta metri da dove sono dislocati i servizi sociali, si vedono cose che non si possono nemmeno immaginare. Ad esempio, nel 1991 una persona viveva con una pensione di 700.000 lire al mese in un appartamento di proprietà di due stanze, di cui una mai aperta, e riusciva a risparmiare 200.000 lire al mese, con il pavimento pieno di escrementi di topo vivendo a pane e nutella. E questo signore viveva a cinquanta metri da un servizio di territorio nella civilissima Bologna.

Questo ci consente di ricordare che il pilone portante del nostro sistema di assistenza è che un cittadino italiano per avere assistenza la deve chiedere.

Un altro primato in Europa è il fatto che non esistano servizi pubblici che ci permettano di capire perché cittadini in diritto di avere l'assistenza non la chiedano. Persino nell'Inghilterra "tatcheriana" esistevano fior di servizi che avevano il compito di comprendere il dislivello tra utenza reale e utenza potenziale. Allora noi dobbiamo perdere l'abitudine di "stare a bottega" e l'idea dell'Osservatorio che qui è stata proposta mi sembra che vada in questa direzione.

In altre parole, i dati bisogna andarseli a cercare sul territorio continuamente riattivandolo. Gli assistenti sociali, quando il servizio sociale è nato negli Stati Uniti un bel po' di anni fa, non facevano altro che muoversi sul territorio, e non bisogna solo muoversi sul territorio ma bisogna aprire le porte. Il problema è quello della cultura della *privacy*, perché se anche gli operatori si muovono sul territorio e la gente non apre la porta, e non ci si sente in qualche modo legittimati ad aprire la porta senza compiere una violazione di una privatezza, il disagio resta personale, chiuso, e si continua a pensare ad una gestione privata, privatistica, della crisi della presenza.

La cultura dell'essenzialità

Un altro elemento conseguente è che l'Osservatorio deve essere "partigiano", cioè deve capire da che parte stare, o dalla parte della imponente cultura del *surplus* o dalla parte di quella che mi viene da chiamare cultura dell'essenzialità.

Ricordo, ad esempio, che nella maggioranza degli enti locali italiani la seconda voce di spesa per quello che riguarda il capitolo dell'assistenza è dedicata ai cosiddetti servizi di secondo livello: ginnastica, vacanze, cure termali... con la conseguenza che i soldi per queste cose vengano tolti a quelli che hanno altri problemi. Non è che non investire su alcune situazioni significhi non investire, ma compiere alcuni tipi di investimento tipici di una cultura del *surplus* significa aggravare le condizioni di vita di coloro sui quali non si interviene e che hanno magari bisogni economici di primissimo livello. Allora è per questo che dico che l'Osservatorio si deve andare a cercare i dati per la strada. Le cose cambiano continuamente, per cui bisogna muoversi. Credo che l'unico antidoto alla situazione che viviamo sia quello di rivitalizzare la comunità locale e muoversi fortemente sul territorio e, inoltre, fare una scelta di campo, perché se facciamo finta che non ci siano problemi facciamo un grosso errore. Non possiamo continuare a preoccuparci di servizi di secondo livello quando c'è gente che non ha accesso ai servizi di primo livello.

Un ultimo elemento da considerare è che l'Osservatorio, pur senza sfidare i servizi ma anzi per pungolarli, deve capire ed ammettere che vi siano diverse definizioni della situazione dal punto di vista delle nozioni e delle pratiche di povertà e di bisogno. È una questione collegata al tema della cultura dell'essenzialità. Penso ad esempio, per far capire questo concetto, ad una ricerca su alcuni soci di una cooperativa a proprietà indivisa di Bologna. A parte che dicono cose molto belle, quando gli si chiede chi siano oggi i poveri, la risposta di tutti questi, che hanno una età media superiore ai settant'anni, è che "i poveri oggi sono solo gli extracomunitari". Ed è una risposta molto interessante, perché dimostra che questa gente ha introiettato la cultura della precarietà, la cultura del lavoro alla giornata. Proprio a questa gente, nata negli anni venti, quando gli chiedi che cos'è la povertà, la identifica con una assenza assoluta di ciò che è necessario. Loro ai servizi non ci sono mai andati e chi proviene da questo mondo culturale, per recarsi ai servizi sociali deve letteralmente morire di fame.

L'OSSERVATORIO, PUNTO DI NON RITORNO

mons. Giovanni Nervo
Presidente della Fondazione Zancan

Introduzione

Pongo alla vostra attenzione alcune riflessioni che ho maturato osservando dall'esterno l'esperienza degli Osservatori della Caritas e vivendo dall'interno l'esperienza di riflessioni critiche sulle povertà e sulle politiche sociali nel lavoro della Fondazione Zancan. Per quanto riguarda la Caritas, certamente la spinta formale e istituzionale all'avvio degli Osservatori è venuta dal convegno ecclesiale di Loreto del 1985, che ha proposto alle diocesi italiane di "acquisire un'adeguata competenza nella lettura dei bisogni, della povertà, dell'emarginazione. Un Osservatorio permanente, capace di seguire le dinamiche dei problemi della gente e di coinvolgere direttamente la comunità ecclesiale in modo sistematico, non dovrebbe mancare in nessuna Chiesa locale".

Questo è stato l'indirizzo autorevole contenuto nella nota pastorale formulata dal Consiglio Permanente della Cei dopo il convegno, per cui l'idea degli Osservatori non era soltanto un'istanza nata dal convegno, ma è stata fatta propria dalla Cei. La Caritas Italiana si è fatta carico per la sua parte di portare ad attuazione questo indirizzo.

Obiettivi degli Osservatori

Abbiamo sentito cosa è stato fatto in dieci anni, e con quale metodo si è lavorato. Ora dobbiamo individuare le strade per proseguire il lavoro in modo che siano raggiunti gli obiettivi tuttora validi di quell'indirizzo pastorale di Loreto, che sono: acquisire un'adeguata competenza nella lettura dei bisogni, seguire le dinamiche dei problemi della gente, coinvolgere la comunità ecclesiale in modo sistematico.

Sono ben convinto che l'Osservatorio non è il punto di arrivo ma è il punto di partenza. Se ci si fermasse all'Osservatorio si rischierebbe di perdere tempo e sciupare risorse. Ad esempio, l'indagine sulla povertà in Italia condotta dall'onorevole Ermanno Gorrieri aveva la finalità di stimolare le politiche dell'occupazione. Il Rapporto di indagine sulla povertà è stato pubblicato, però le politiche non si sono realizzate perché è stato del tutto disatteso dal governo Craxi che aveva istituito la commissione e commissionato il rapporto. Era un Osservatorio anche quello, il cui Rapporto doveva essere considerato il punto di partenza mentre venne inteso come traguardo, come punto di arrivo.

Oggi a me sembra che il termine Osservatorio vada un po' di moda. Alcuni anni fa, quando ci si scontrava con un problema si costituiva una commissione, poi si promuoveva un convegno. Oggi invece si realizza un Osservatorio. Il pericolo è che si pensi che la commissione o il convegno o l'Osservatorio risolvano i problemi.

Non sono essi stessi l'obiettivo, ma servono ad individuare gli obiettivi. In sé l'Osservatorio, inteso come strumento di conoscenza per quanto possibile oggettiva, completa, approfondita, aggiornata, della realtà su cui si deve operare, dovrebbe costituire il metodo normale di lavorare in modo finalizzato e razionale. Il problema vero è proprio quello di definire con chiarezza gli obiettivi che si vogliono raggiungere con le informazioni e i dati che vengono raccolti attraverso l'Osservatorio. Sia la struttura dell'Osservatorio che i suoi obiettivi dipendono dalla natura e dalle finalità istituzionali dell'ente che lo istituisce, perché diverse sono la struttura e le finalità di un Osservatorio sulle povertà organizzato dal Ministero della Famiglia e della Solidarietà o dal Ministero dell'Interno, o da una Regione, o da un Comune, o da una Diocesi, o da un'associazione di volontariato. Ci possono essere punti di convergenza ma le finalità specifiche sono diverse.

Gli Osservatori promossi dalla Caritas

Partendo dal riferimento al convegno ecclesiale di Loreto considero in questa riflessione i soli Osservatori delle povertà promossi dalle diocesi italiane attraverso le Caritas diocesane o da altri organismi pastorali. Un Osservatorio promosso da una diocesi dovrebbe essere uno strumento per raggiungere l'obiettivo che Paolo VI indicava alle Caritas diocesane

nell'ormai famoso discorso del settembre del '72, quando ha iniziato a funzionare la Caritas: "una crescita del popolo di Dio, nello spirito del Concilio Vaticano II non è concepibile senza una maggior presa di coscienza da parte di tutta la comunità cristiana delle proprie responsabilità nei confronti dei suoi membri".

Per attenersi alle indicazioni di Loreto bisognerebbe far passare la scelta preferenziale dei poveri attraverso tutte le espressioni della comunità e quindi tale scelta dovrebbe investire tutta la pastorale, partendo dallo specifico che è della Caritas.

Per assumere responsabilità però bisogna conoscere, e questa è la funzione dell'Osservatorio, come specificato nella nota pastorale della Cei dopo il convegno di Loreto, che invitava ad acquisire un'adeguata competenza nella lettura dei bisogni, della povertà, dell'emarginazione. La nota invitava inoltre a seguire le dinamiche dei problemi della gente che vanno trasformandosi e cambiando, a coinvolgere direttamente la comunità ecclesiale in modo sistematico. Ma tutto ciò a quali livelli? La nota pastorale parla di Chiesa locale. Allora se parliamo di Osservatorio diocesano i livelli sono due: il livello di "governo", che è la diocesi, dove il Vescovo con la collaborazione delle strutture diocesane fa unità e dà indirizzi, ed il livello operativo, di vita, che è dato dalle parrocchie, cioè dai luoghi dove la gente vive i suoi problemi, dove vi sono povertà, emarginazione.

Ci può essere forse anche un livello intermedio di coordinamento, per esempio in una diocesi grande come Milano vi sono i vicariati e le zone pastorali. Allora, a mio avviso, l'Osservatorio diocesano dovrebbe avere dei terminali, cioè occhi e orecchie aperte in ogni parrocchia per cogliere e documentare le povertà presenti nella propria comunità. Sono due i punti di riferimento istituzionali: il Centro di ascolto, anche se bisogna precisarne il significato e le finalità, chiarendo soprattutto se si tratta di un centro operativo che risponde a tutti i bisogni o se deve essere un segretariato sociale che coglie e smista ad una rete di risposte; la Caritas parrocchiale.

L'essenziale è che entrambi i terminali siano addestrati per raccogliere sistematicamente i dati e trasmetterli al cervello diocesano.

Qui mi pare ci siano tre complicazioni che non sono solo tipiche della parrocchia ma anche del Comune: al Centro di ascolto ed ai servizi del Comune non arrivano tutte le povertà; bisognerebbe allora raggiungere anche i bisogni che non arrivano alla parrocchia. Forse non arrivano neanche ai servizi del Comune e molte volte sono i bisogni più gravi, quelli che

non riescono neppure ad esprimersi. Però se il Comune e la parrocchia fossero in comunicazione fra di loro, in rete, si potrebbero avere dati più completi, anche se poi si dovranno comunque cercare i bisogni che non hanno voce, che spesso sono i più gravi, e che riguardano propriamente gli “ultimi”.

Un'altra complicazione è data dal fatto che le povertà sono una realtà dinamica, cambiano spesso rapidamente in qualità ed in quantità: si pensi ad esempio al fenomeno della tossicodipendenza e dell'immigrazione. Sono fenomeni che cambiano rapidissimamente in quantità ma anche in qualità. Occorrono strumenti e metodi efficaci di periodico aggiornamento perché se si pensa di dare la risposta di ieri a problemi che sono già di domani, questa non sarà mai adeguata.

L'utilizzo dei dati

Un'ulteriore complicazione è data dal fatto che i dati non dovrebbero rimanere soltanto nel Centro di ascolto o nella Caritas parrocchiale ma dovrebbero essere trasmessi anche all'Osservatorio diocesano. Oggi con tutti i sistemi esistenti di dieci anni fa sarebbe stato del tutto impossibile. Dovrebbe essere questo a mio avviso il canale primario dell'alimentazione dell'Osservatorio diocesano, anche se l'Osservatorio può e deve assumere dati anche da altre sorgenti che può reperire a livello diocesano, provinciale, regionale ma anche nazionale, per quanto gli può servire.

Fatto tutto questo, risulta ancora necessario definire con chiarezza a che cosa servono i dati e come vengono utilizzati. A livello parrocchiale dovrebbero servire per formulare programmi di azione e di intervento. Ad esempio, se si conoscono i dati sul problema immigrati la sensibilizzazione della comunità risulterà molto più efficace piuttosto che se si dicono vuote parole. I dati possono servire per stimolare a livello locale le istituzioni pubbliche, per esempio attraverso la partecipazione popolare prevista dall'articolo 6 e 7 della legge 142. Le associazioni di un Comune possono, ad esempio, mettersi insieme utilizzando i dati forniti dall'Osservatorio per aprire un dibattito pubblico e poi esprimere una proposta documentata.

PARTE III

ESPERIENZE

IN

CORSO

IL QUADRO NAZIONALE DEGLI OSSERVATORI

Claudio Colantoni
Coordinatore indagine sugli Osservatori

Il bilancio della situazione

Facendo un bilancio degli Osservatori all'interno delle singole diocesi, direi che si possono isolare sia aspetti positivi che lati problematici. Tra i primi, quelli senz'altro più interessanti, ne sottolineerei in particolar modo alcuni.

Il primo dato che evidenzerei è il fatto che si tratta di strutture che, sia pur a vari livelli, corrispondenti, in sostanza, al grado di funzionalità ed "efficienza", creano consapevolezza. Laddove c'è un Osservatorio, è difficile che si possa, è difficile che si possa sentir dire "qui i poveri non ci sono".

Ora, se questo è abbastanza ovvio a livello di Caritas diocesana, non lo è assolutamente a livello periferico. L'Osservatorio, soprattutto grazie alle strutture periferiche, ai centri d'ascolto, ai servizi incardinati nel territorio, contribuisce in modo determinante a smontare questo tipo di mentalità. Crea consapevolezza e già questo, francamente, mi sembra un buon risultato.

In secondo luogo, si tratta di strutture che creano coordinamento, ottimizzando le poche risorse disponibili e non deve essere inteso tanto a livello di coordinamento in senso tecnico, operativo del termine, quanto piuttosto a livello strategico: l'Osservatorio, cioè proprio perchè in possesso di una visione più generale di quel particolare fenomeno di povertà, una visione più organica di quella che può avere il singolo servizio o il singolo centro operativo, è in grado di formulare opzioni e piani di intervento più a lungo respiro da proporre ai servizi ed ai centri operativi.

In terzo luogo, mi pare giusto sottolineare la funzione uniformatrice degli Osservatori, resa possibile anche dallo sforzo fatto, a livello nazionale,

dalla Caritas Italiana. Capita che di fronte a un determinato fenomeno di povertà ci si possa porre in modi diversi, usando codici linguistici, interpretativi, “classificatori” diversi. Il risultato è che si va a parlare di una cosa e, spesso e volentieri, non ci si capisce perchè si parla in lingue differenti. Mi pare che nel lavoro degli Osservatori ci sia da apprezzare questo sforzo per far sì che centri operativi, servizi e via dicendo usino gli stessi codici, gli stessi modelli di schede per archiviare i casi che di volta in volta si presentano. È un livello minimale, ma è fondamentale per capirsi, senza contare, poi, che l’esigenza di dotare gli operatori di codici uniformi farà sì che si possa eliminare il rischio riscontrato

da alcuni Osservatori che la rilevazione del bisogno-povertà fosse in qualche misura “contaminata” da un coinvolgimento a livello emotivo dell’operatore tale da ingabbiare e restringere il bisogno nelle categorie mentali dell’operatore stesso.

Infine, vorrei sottolineare un ultimo aspetto a mio avviso molto positivo: tra le attività svolte dagli Osservatori, c’è la rilevazione delle risorse disponibili sul territorio, di quei centri operativi e servizi che lavorano a contatto con il mondo delle povertà: strumenti molto particolari, ma indubbiamente utili per avere un quadro complessivo dell’offerta dei servizi disponibili.

Restano i problemi, in gran parte riconducibili a questioni inerenti la struttura: questi Osservatori in sostanza si trovano a fare i conti il più delle volte con le poche forze a disposizione: certamente non abbondano le persone dotate di professionalità specifiche direttamente spendibili in un lavoro come quello dell’Osservatorio. Ci sono, è vero, degli esperti di informatica la cui spendibilità può avvenire soltanto in una fase preliminare, non certo di lettura e tanto meno di interpretazione dei dati; se guardiamo invece alla presenza di sociologi, che potrebbero rappresentare le figure centrali di strutture quali quelle che stiamo analizzando, ci accorgiamo che non è certo molto cospicua.

(il testo completo della ricerca della quale nel convegno è stata presentata una sintesi, è pubblicato in: Centro Orientamento Pastorale - Caritas Italiana, *“La sfida della carità. Verso una parrocchia fatta vangelo per gli ultimi”*, edizioni Dehoniane, Roma, 1994, pagg. 113-137).

OSSERVATORIO SULLA POVERTÀ

CARITAS DI MILANO

Storia dell'Osservatorio

Questi sono gli appuntamenti principali che hanno scandito il cammino di costituzione dell'Osservatorio sulla povertà della Caritas ambrosiana di Milano:

1. nel 1985, al Convegno di Loreto “Riconciliazione cristiana e comunità degli uomini” viene lanciata la sfida dell'Osservatorio;

2. nel 1987 a Gazzarda e nel 1988 a Triuggio, durante l'annuale convegno per i responsabili decanali, viene illustrata l'ipotesi della costituzione di un Osservatorio permanente in diocesi.

3. nel 1989, viene organizzato il primo seminario di studio sull'Osservatorio permanente in cui vengono tratteggiate la riflessione pastorale, le esperienze di altre diocesi e le linee operative della Caritas Italiana.

4. sempre nel 1989, viene avviata una fase sperimentale di osservazione, durata circa otto mesi, guidata da un'équipe diocesana, di cui fanno parte il Direttore della Caritas, il responsabile del settore Promozione Umana, un sociologo e i rappresentanti delle équipe decanali che avviano il lavoro di osservazione sul loro territorio

5. nel 1990, alla fine di questo periodo di sperimentazione, al gruppo promotore centrale vengono attribuiti i ruoli di coordinamento, progettazione, supporto e promozione, con il compito particolare di garantire:

- a. supporto metodologico e pastorale alle singole équipe decanali;
- b. omogeneità e continuità al lavoro delle équipe;
- c. strategie e strumenti di lavoro comuni (il progetto proposto prevede un'operatività di cinque anni su quattro settori d'indagine: mappatura dei bisogni, mappatura delle risorse, gestione archivio utenti, indagini di settore);
- d. circolazione delle notizie, dei dati, delle ricerche fra équipe;

e. formazione degli operatori dell'équipe. Tutto questo avviene mentre le singole équipe decanali continuano il lavoro dell'osservazione diretta del territorio

6. dal 1990 al 1994, l'operatività dell'Osservatorio permanente si è mantenuta su due livelli diversi: un livello diocesano di progettazione e un livello decanale di osservazione, un livello operativo ed uno organizzativo.

7. nel 1994-1995, soprattutto in conseguenza del richiamo del Sinodo diocesano, l'équipe centrale ha cercato di costruire una prima ipotesi di osservazione e di lettura della situazione dei bisogni e delle risorse sull'intero territorio della diocesi. È stata condotta un'indagine di tipo qualitativo rivolta a settantatre responsabili decanali della diocesi e ad alcuni referenti centrali, con l'obiettivo di costruire un primo rapporto di osservazione diocesano oggi in fase di ultimazione.

Oggi sono allo studio ipotesi di

- a. collaborazione con altre iniziative di ricerca;
- b. individuazione di aree intermedie per progetti di osservazione *ad hoc*;
- c. stesura di rapporti di osservazione territoriale tramite responsabili zonali.

OSSERVATORIO SULLE POVERTÀ CARITAS DI MODENA E CARPI

Una breve storia

L'idea di costruire in ogni diocesi un Osservatorio sulle povertà nasce, come ben sappiamo, su proposta della Chiesa italiana nel 1985, durante il Convegno ecclesiale di Loreto, che sollecita l'intera Chiesa italiana a migliorare il servizio agli ultimi.

Nel 1991 tale problematica viene introdotta nelle diocesi di Modena e Carpi e si inizia a studiare la possibilità di realizzare un Osservatorio interdiocesano sulle povertà. Dopo un anno di lavoro sono stati individuati i punti principali e le condizioni minime per la realizzazione dell'Osservatorio, lo stile che lo dovrebbe caratterizzare e le risorse necessarie per l'avvio dell'attività.

Nel dare gambe e cuore all'Osservatorio interdiocesano, il gruppo di coordinamento che ha lavorato alla sua costituzione si era preoccupato di ben chiarire lo schema operativo dell'Osservatorio, consapevole che la definizione e la puntualizzazione delle sue idee guida avrebbero costituito i presupposti fondamentali per affrontare i temi più squisitamente tecnici, pastorali e politici. In questo senso, l'Osservatorio richiama:

1. l'idea della vigilanza, intesa come capacità di sapere cogliere i mutamenti fin dal loro nascere;

2. l'idea dell'approfondimento, ovvero la capacità di sapere analizzare il fenomeno, determinarne la rilevanza, le cause e le possibili iniziative di soluzione;

3. l'idea della promozione, ovvero la ricaduta del lavoro dell'Osservatorio sia sulla Chiesa locale che sulla comunità cittadina, al fine di contribuire ad orientare le linee della pastorale locale e le politiche sociali degli enti locali.

Nel 1994 è stato presentato il primo Rapporto annuale sulle pover-

tà relativo ai dati del 1994 ed oggi stiamo lavorando alla redazione del secondo rapporto annuale.

I problemi di organizzazione e metodo

È sulle idee guida appena delineate che ci siamo preoccupati di dare gambe all'Osservatorio, definendo i problemi di metodo e di organizzazione.

Tre sono stati i macro-problemi con cui ci siamo confrontati:

1. la definizione di povertà. Oggi non si può parlare di povertà coniugando questo termine unicamente al singolare. Parlare di povertà al plurale significa capire di quale forma di povertà ci vogliamo occupare: economica, simbolico-esistenziale, relazionale... La complessità sociale e la difficoltà a decifrare compiutamente le molteplici situazioni di disagio rende necessario evitare mistificazioni del termine povertà. Questa consapevolezza ci ha indotto a privilegiare, rispetto al problema dell'*identikit* del povero, quello dei luoghi in cui si offre risposta ai problemi di emarginazione. Abbiamo quindi deciso di lavorare con centri di ascolto, parrocchie, gruppi di volontariato che in forma minimamente organizzata cercano di dare risposta a bisogni sociali. In altre parole, abbiamo scelto di offrire una lettura del fenomeno della povertà da un punto di vista ben preciso, che è quello degli operatori sul territorio, ecclesiali e non, ben sapendo che questa scelta ha certamente dei limiti teorico-scientifici, che offre una fotografia di fenomeni sociali non esaustiva ma con la consapevolezza della possibilità di cogliere dei fenomeni sociali nitide istantanee quotidiane.

2. gli strumenti di raccolta dei dati. La scelta di privilegiare i luoghi della povertà ci ha indotto ad avviare un consistente lavoro con gli operatori, per dotarli di strumenti che consentano di qualificare la loro attività a contatto con gli utenti, e contestualmente di fornire dati e informazioni all'Osservatorio. Questa è stata in particolare l'attività condotta con i centri di ascolto di Porta Aperta di Carpi e Modena. Con la partecipazione attiva degli operatori e dei volontari dei due centri si è arrivati alla definizione di una scheda di osservazione da utilizzare nei colloqui con gli utenti; si è predisposto un *software*, oggi alla seconda versione, che consente non solo il caricamento dei dati, ma anche una rapida consultazione dell'archivio degli utenti, degli interventi condotti, dei bisogni soddisfatti, diventando

uno strumento reale di lavoro e di buon funzionamento del centro di accoglienza.

Con le parrocchie delle due diocesi il percorso di coinvolgimento è stato più articolato: nel corso del 1993 si è organizzata un'indagine *ad hoc*, mediante interviste semistrutturate, in tutte le parrocchie delle due diocesi. L'esito non particolarmente felice di quell'indagine ci ha indotto a ripensare il coinvolgimento delle parrocchie. Oggi abbiamo avviato una fase sperimentale su un campione di parrocchie invitandole a registrare su una breve scheda semplificata i risultati dei tanti piccoli interventi quotidiani.

Parallelamente, si sta verificando la possibilità di allargare la base informativa dell'Osservatorio coinvolgendo altre realtà che si sono dichiarate interessate e disponibili a mettersi in rete, come ad esempio patronati, alcuni gruppi di volontariato ed alcune cooperative sociali. A fianco di questo processo di raccolta e di analisi dei dati, l'Osservatorio interdiocesano si è sempre preoccupato di darsi e fornire strumenti che consentissero di analizzare correttamente i processi sociali emergenti dall'attività dell'Osservatorio. Questo ha portato ad organizzare gruppi di lavoro per l'analisi e la valutazione dei dati, momenti formativi per gli operatori sociali, percorsi di ricerca paralleli come quello relativo alle politiche sociali degli enti locali della nostra provincia, il monitoraggio della stampa locale e, in previsione, quello relativo ai bilanci comunali. È evidente che l'Osservatorio tende così ad avere ricadute dentro e fuori rispetto alla comunità ecclesiale che l'ha promosso. In tale prospettiva è in fase di realizzazione un *kit didattico* per giovani che, partendo dalla conoscenza delle caratteristiche del proprio territorio, compresi i fenomeni di povertà e di emarginazione, promuova una cultura della solidarietà.

Le possibili ricadute sulle politiche sociali degli enti locali

Operatori, funzionari e anche assessori dei Comuni delle due diocesi hanno sempre rivolto una buona attenzione all'attività dell'Osservatorio. Credo sia difficile, ad oggi, tradurne in termini puntuali la ricaduta reale. L'intenzione del Comune di Modena di costituire un Osservatorio su disagio e risorse sociali rappresenta certamente un riconoscimento indiretto del lavoro dell'Osservatorio interdiocesano sulle povertà.

Viceversa, crediamo sia possibile sostenere che molte delle consi-

derazioni che emergono dall'attività dell'Osservatorio siano di estremo interesse per l'ente locale. Ad esempio, nelle conclusioni del Rapporto 1994, venivano offerte alcune interessanti indicazioni per gli enti locali del nostro territorio:

1. la povertà sta cambiando fisionomia, comprendendo non solo immigrati extracomunitari ma anche italiani, non solo persone sole ma anche famiglie, non solo disagi economici ma anche difficoltà relazionali, non solo disadattati ed analfabeti ma anche persone con titolo di studio almeno medio. Questo modificarsi delle caratteristiche socio-economiche fa sì che non ci sono solo esigenze immediate a cui dovere dare risposta (cibo, alimenti, denaro...) ma che vi sono anche bisogni strutturali (assenza o precarietà nel lavoro, la necessità di una casa, una famiglia da mandare avanti, l'esigenza di forme di socialità...);

2. se la condizione di povertà acquista nuove e maggiori valenze, ci troviamo nella condizione di dover ripensare le politiche di intervento: non bastano e non servono soltanto i centri di prima accoglienza, per quanto siano ben organizzati. È indispensabile evitare di creare degli alberghi per poveri, offrendo loro soltanto degenze con annesse aspirine. Questa strategia, figlia della logica dell'emergenza, da sola rischia di creare "dipendenza", innestando dei processi di rimando dell'emarginato da un servizio all'altro da cui diventa difficile uscire ma nei quali è assai facile cadere;

3. occorre quindi innescare processi che consentano di intervenire sulle cause strutturali di povertà. Queste strutture sempre più fanno rima con i cosiddetti diritti di cittadinanza, a partire da casa e lavoro. Se ad una persona non riusciamo ad offrire la *chance* di essere cittadino, responsabilizzandolo in tal senso, quali possibilità abbiamo di farlo uscire dallo *status* di emarginato? Prima di rincorrere l'emergenza, come purtroppo sempre accade, diventa necessario un nuovo patto di solidarietà e di fratellanza in cui sindacati, pubblica amministrazione, privato sociale, volontariato e mondo dell'impresa, ognuno secondo le proprie competenze ma in modo fortemente integrato, si impegnino a modificare alcune delle cause scatenanti l'emarginazione: innanzitutto intervenendo sulle politiche abitative, in secondo luogo cominciando a tenere in dovuta considerazione i rischi connessi ad un'elevata flessibilità lavorativa. Infine, credo sia ormai imprescindibile ripensare al ruolo che vogliamo dare alla famiglia. Se vogliamo finalmente sostenerla e valorizzarla come risorsa indispensabile per la nostra società, dobbiamo essere in grado di ripensare in funzione dell'intero

nucleo familiare le nostre politiche delle tariffe e dei servizi, gli spazi di socialità e i tempi di vita che una città è attualmente in grado di proporre ai propri cittadini, ripensando la condivisione, il senso e il ruolo dell'associazionismo, la mobilità, gli orari di lavoro, il sistema delle infrastrutture.

O ci si fa carico, individualmente, ma soprattutto come comunità cittadina, delle esigenze e delle istanze delle fasce sociali più a rischio, rimettendo in discussione anche le proprie consolidate abitudini, oppure la povertà diventerà, come gli Stati Uniti insegnano, un fenomeno sempre più dilagante, una sorta di cittadella fuori le mura, un lazzaretto in cui spedire chi non tiene il passo.

Nel concludere il nostro Rapporto '94, sottolineavamo come sia necessario, affinché tali considerazioni di carattere generale scendessero nel concreto, che l'ente locale verifichi se i propri interventi sono in linea con i bisogni espressi, in particolare verificando quale spazio occupano i poveri nel proprio bilancio annuale.

OSSERVATORIO SULLA POVERTÀ

CARITAS DI PIACENZA

Introduzione

Presentiamo sinteticamente la ricerca della Caritas di Piacenza e dell'Università Cattolica di Piacenza "*Povertà, disagio e servizi sociali nella Provincia di Piacenza*", promossa dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Piacenza e Vigevano, dal Comune di Piacenza, dalla Provincia di Piacenza e realizzata nel periodo ottobre 1994 - febbraio 1996.

Obiettivi e contenuti della ricerca

Le finalità della ricerca sono:

1. aggiornare l'indagine sulla povertà a Piacenza realizzata nel 1986-87;
2. aiutare la comunità cristiana a conoscere la realtà del territorio e stimolarla sui bisogni ed i disagi concreti;
3. fornire un supporto informativo e propositivo agli operatori pubblici e privati del settore socio-assistenziale nonché agli amministratori locali, stimolando la riflessione ed il confronto sui problemi dell'emarginazione a Piacenza;
4. costruire modalità e tecniche di rilevazione-monitoraggio nell'ottica di un Osservatorio permanente sul disagio urbano.

La struttura della ricerca riprende i contenuti dell'indagine 1986, ma contiene alcune novità significative, tra cui l'estensione dello studio dal territorio cittadino all'intera provincia:

1. condizioni socio-ambientali della vita nella città: la struttura e la dinamica della popolazione, la condizione familiare, il livello di benessere evidenziato dagli indicatori sul tenore di vita (reddito, consumi, risparmi), sulla criminalità e sulla qualità della vita;

2. povertà e disagio sociale conosciuti a Piacenza e provincia: le caratteristiche e l'andamento delle persone, in qualche forma "assistite" presso enti pubblici o privati a causa della "povertà", intesa come carenza di risorse di natura prevalentemente economica, di situazioni di disagio ed emarginazione, intese come "fallimento nel raggiungere certi livelli di vita", o di povertà "relazionali";

3. povertà e disagio sociale "reali", problematiche emergenti, situazioni di disagio non coperte dai servizi a Piacenza e provincia: il quadro che ne uscirà sarà frutto di una stima e di valutazioni personali richieste attraverso questionari ed interviste ad operatori del settore, amministratori locali e ad un campione di testimoni privilegiati;

4. costruzione di una mappa dei servizi socio-assistenziali presenti sul territorio, con un'analisi degli interventi attuati e delle risorse umane impegnate nel settore, a titolo professionale o volontario,

5. analisi della spesa socio-assistenziale del Comune di Piacenza e dei principali Comuni della provincia (dimensioni e dinamica, spesa per tipologia utenza);

6. l'informazione locale: quanto spazio è dato ai temi della povertà e della emarginazione e quale è l'immagine che ne emerge;

7. lo studio si chiude con un'ampia parte dedicata alla trattazione monografica delle categorie di povertà, emarginazione e disagio sociale.

Metodologia della ricerca

La realizzazione della ricerca ha previsto le seguenti fasi metodologiche:

1. costituzione di un gruppo di lavoro composto dai ricercatori incaricati e da operatori sociali pubblici e privati, con il compito di coordinare l'indagine dal punto di vista metodologico nelle sue diverse fasi di realizzazione;

2. analisi aggregata della realtà socio-economica locale (censimento della popolazione, dati dell'Istituto Tagliacarne, dati dell'Unioncamere);

3. rielaborazione delle ricerche in materia di sicurezza sociale realizzate a livello locale negli ultimi anni ed analisi del quadro legislativo regionale;

4. predisposizione e distribuzione di apposite schede e questionari

destinati alle strutture socio-assistenziali pubbliche e private (caratteristiche e dinamica delle persone assistite, risorse impiegate, numero e caratteristiche degli addetti, tipologia degli interventi), già in questa fase sono stati direttamente coinvolti operatori sociali del pubblico e del privato;

5. raccolta ed elaborazione dati;

6. interviste qualitative ad operatori del settore, amministratori locali e “testimoni privilegiati” (valutazioni sull’offerta di servizi sociali, problematiche emergenti, situazioni di disagio non coperte dai servizi, indicazioni di politica sociale territoriale);

7. analisi della spesa socio-assistenziale del Comune di Piacenza e dei principali Comuni della provincia (dimensioni e dinamica, spesa per tipologia utenza) ricavata dai bilanci comunali;

8. analisi dell’informazione locale, per capire quanto spazio è dato ai temi della povertà e dell’emarginazione nel quotidiano locale “La Libertà” e quale immagine ne emerge;

9. analisi della localizzazione urbana dei servizi pubblico-privati: evoluzione negli ultimi decenni della ‘mappa’ dei servizi, emergere di modelli a rete, impatto del privato sociale;

10. trattazione monografica delle categorie di povertà e disagio sociale: ogni contributo mira a descrivere il disagio in termini quantitativi e qualitativi e i servizi pubblici e privati che se ne occupano. Per fare questo si utilizzano alcune categorie ‘trasversali’ che interessano gli ambiti che fanno parte della vita di tutti, anche delle persone che non soffrono di un particolare disagio ma che possono diventare un grande problema: i bisogni della persona, la scuola, la parrocchia, il lavoro, la famiglia e la casa.

Risultati

Presentazioni pubbliche della ricerca: 17 febbraio 1996 e 4 maggio 1996.

Costituzione dell’Osservatorio sulle politiche sociali del Comune di Piacenza: dicembre 1995.

Animazione e sensibilizzazione sul territorio, promozione del confronto tra gli operatori.

OSSERVATORIO SUL DISAGIO E RISORSE SOCIALI COMUNE DI MODENA

Premessa

Le analisi più recenti sullo stato di salute della realtà locale confermano la presenza, accanto a punti di eccellenza, di aree, più o meno vaste e più o meno conosciute, di bisogni. A partire dalla precisa e aggiornata conoscenza di questa complessa molteplicità di bisogni è possibile progettare e realizzare a livello locale le politiche sociali a favore della comunità.

È necessario trovare una dimensione nuova del *welfare state*, che sposti l'attenzione dal territorio, inteso come integrazione dei servizi, alla comunità, intesa come realtà segnata da legami di solidarietà, cui concorrono parallelamente la società civile e le istituzioni.

Rispetto a tale sintetico quadro di riferimento gli obiettivi di carattere generale dell'Osservatorio su disagio e risorse sociali dell'Assessorato ai servizi sociali e alla sanità del Comune di Modena sono i seguenti:

1. monitorare l'evoluzione del disagio e del benessere in una prospettiva unitaria oltre che nei singoli fenomeni sociali;
2. monitorare l'evoluzione dei fenomeni sociali su ambiti sub-cittadini;
3. connettere in rete i diversi fornitori di servizi;
4. contribuire alla progettazione delle politiche sociali e alla verifica degli interventi attivati;
5. sviluppare una comunicazione positiva presso l'opinione pubblica.

In sintesi, l'Osservatorio su disagio e risorse sociali è uno strumento tecnico al servizio della comunità cittadina finalizzato a migliorare il

grado di conoscenza sul disagio, in particolare sulle sue cause, ma anche sulle risorse e le opportunità presenti sul territorio cittadino, al fine di progettare politiche di intervento mirate a bisogni ben identificati.

Politiche sociali e famiglia

Quando si parla di politiche sociali e familiari, occorre subito precisare che si considera la famiglia sia come destinatario ma soprattutto come soggetto attivo delle politiche sociali. Rispetto alla famiglia, sono possibili due tipologie di interventi:

1. politiche verso famiglie in situazioni di bisogno estreme;
2. politiche di redistribuzione delle risorse finalizzate a rimuovere gli ostacoli che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini.

Rispetto alla seconda tipologia di interventi, occorre introdurre il cosiddetto "parametro famiglia", che consiste nella diversificazione degli interventi pubblici in base all'entità del bisogno, che riflette il reddito complessivo in relazione al numero dei componenti.

Sostenere la famiglia significa attivare una serie di servizi differenziati, non solo di tipo economico, di sostegno alle funzioni e ai compiti svolti dalla famiglia stessa in campo assistenziale, educativo, sociale..., in un'ottica di integrazione rispetto all'offerta pubblica di servizi. Proprio per dare sostanza agli obiettivi sopra accennati, appare necessario migliorare la capacità di lettura e comprensione del complesso sistema di relazioni che ruotano attorno alla famiglia soprattutto in una realtà che presenta evidenti segni di disgregazione. Appare evidente che il sostegno e lo sviluppo della famiglia passa attraverso un'azione integrata da parte dei diversi soggetti che premono sulla famiglia stessa. In tale prospettiva, risulta particolarmente utile la costituzione di un comitato interassessorile finalizzato al coordinamento delle iniziative sul fronte dell'offerta pubblica.

Gli obiettivi delineati rendono quindi opportuna la progettazione e l'implementazione di una serie di provvedimenti di politica sociale che assumano la famiglia come soggetto centrale di una politica di tutela e promozione che sappia essere "altra" rispetto agli usuali e ormai obsoleti strumenti di intervento e prevenzione sociale. L'Osservatorio su disagio e risorse sociali assume pertanto la funzione di laboratorio in grado di progettare, concertare e valutare una politica sociale orientata ai nuclei familiari.

Monitor sul disagio

Rispetto alle situazioni di disagio sociale presenti sul nostro territorio, gli operatori sociali si trovano sempre più spesso nella condizione di semplici manutentori sociali senza la possibilità di sviluppare il ruolo, assai più importante e strategico, di preventori del disagio sociale. Sviluppare un'azione efficace di prevenzione sociale richiede, tuttavia, la necessità di disporre di un patrimonio informativo analitico che non solo sia in grado di recepire puntualmente le indicazioni proposte dal territorio ma che, contemporaneamente, consenta di avviare esperienze di conoscenza e scambio con altre realtà, non solo e non necessariamente dello stesso comune ma anche regionali ed extra-regionali. Queste necessità, tra loro complementari, potranno essere attivate solo nella misura in cui si riescano ad innescare canali di acquisizione delle informazioni assai accurati.

Lo scambio di esperienze e conoscenze potrà far crescere le professionalità e la capacità di analisi degli *staff* di lavoro e, contestualmente, potrà consentire di sviluppare un'attenzione maggiore verso i "nuovi" fenomeni del disagio sociale, consentendo di promuovere gradualmente una logica che possa essere di tipo preventivo.

Parallelamente, occorre sviluppare un'attività di monitoraggio del territorio che consenta di "leggerne" le coordinate sociali con strumenti di conoscenza assai puntuali, in grado di recuperare e integrare il contributo che, in termini di conoscenza e analisi, può venire dalle assistenti sociali, dagli operatori del privato sociale, dal volontariato, dall'associazionismo e dai testimoni privilegiati presenti sul territorio. Il patrimonio informativo che verrà raccolto coinvolgerà direttamente la struttura dirigenziale dell'Assessorato ai servizi sociali e alla sanità, consentendo di articolare nuovi meccanismi decisionali. Contestualmente, il patrimonio informativo dovrà essere posto a disposizione delle diverse strutture presenti sul territorio (gruppi di volontariato, associazioni e cooperative sociali...).

Qualità socio-sanitaria

Il tema della qualità è centrale nell'attenzione di cittadini e utenti ed è presupposto fondamentale per la capacità degli enti locali di offrire servizi adeguati alla domanda. In presenza di una progressiva qualificazione ed

individuazione dei consumi, e quindi di un superamento della quantità come unico parametro di valutazione dell'offerta, la capacità di valutare efficienza ed efficacia tanto dal punto di vista economico che da quello quantitativo è essenziale per reindirizzare e riprogrammare le proprie politiche sanitarie e sociali.

L'obiettivo dell'indagine consiste nella messa a punto di uno strumento metodologico che, dopo una fase di adeguata sperimentazione, consenta di monitorare con costanza la qualità dei servizi sanitari. Un'estensione interessante, ma complessa, dell'obiettivo dell'indagine potrebbe essere data dall'inclusione nel campo di indagine anche dei servizi socio-assistenziali. Un ambito, questo, certamente meno esplorato in chiave di "qualità" rispetto ai servizi sanitari, ma in prospettiva ricco di risultati originali e significativi. Va comunque sottolineato che non è sufficiente la sola analisi dell'efficienza economica, ma è soprattutto necessario, oltre ad un'analisi qualitativa, porsi dalla parte degli utenti.

Affinché il servizio di analisi dei servizi sanitari funzioni positivamente, è necessario il consenso e la collaborazione dei soggetti in esso coinvolti. Deve quindi essere coinvolgente e crescere dal basso più che essere calato dall'alto come modello preconstituito. Questo punto di partenza deve quindi orientare la progettazione e la gestione dell'indagine.

VERSO L'OSSERVATORIO COMUNE DI PIACENZA

L'Osservatorio-Centro studi sulle problematiche sociali

Da diverso tempo anche a Piacenza, nell'ambito dei servizi, del privato sociale, dell'associazionismo e del volontariato, è emersa l'esigenza di rafforzare e di coordinare l'attività di ricerca e documentazione sulle tematiche sociali.

La realtà locale appare infatti ricca di fermenti, di nuove iniziative che vedono un buon coinvolgimento e protagonismo della società civile. Vi è il rischio, però, che manchi un raccordo tra le diverse esperienze e, soprattutto, manchi il supporto di un'analisi e di un confronto approfonditi sulla evoluzione delle problematiche e dei bisogni cui si tenta di dare risposta.

Anche la Caritas diocesana, nel riproporre, a dieci anni dalla prima indagine, una nuova ricerca su "Povertà e disagio sociale a Piacenza", ha rimarcato l'importanza di dotare la comunità locale di strumenti di monitoraggio e di studio permanenti.

Per rispondere a queste ripetute sollecitazioni e per acquisire strumenti conoscitivi in grado di orientare una programmazione socio-assistenziale davvero integrata, l'Amministrazione comunale ha deciso di avviare un progetto sperimentale di "Osservatorio e Centro studi sulle problematiche sociali". Si tratta di una decisione importante e tutt'altro che scontata, che può configurarsi come "il fatto nuovo" in grado di dare impulso alla riqualificazione dei servizi locali. Nonostante possa apparire paradossale, la conoscenza profonda dei fenomeni sociali rischia infatti di essere considerata un *optional*, un lusso che non sempre ci si può permettere.

Due logiche organizzative e due filosofie di intervento si scontrano e si disvelano attorno al nodo della ricerca sociale. In presenza di un modello centrato sui bisogni, la conoscenza e la lettura dei problemi diventa

una preconditione essenziale per raggiungere non solo la domanda espressa ma anche quella latente, e per organizzare risposte che rimodellino i servizi in base ai bisogni e non viceversa.

In un modello centrato sul servizio, dove l'offerta è rigida, la ricerca diventa non solo superflua ma addirittura pericolosa; in questo caso, infatti, le prestazioni sono determinate *a priori* e c'è il bisogno di adattarsi, gioco forza, al servizio.

In quell'ultimo scenario di rigidità e fissità, gli operatori si ritrovano schiacciati, con un orizzonte limitato a "ciò che si presenta in ufficio", senza la reale possibilità di lavorare nel territorio, in una logica di servizio sociale di comunità.

Nella prima ipotesi, viceversa, l'attività di ricerca fornisce preziosi strumenti di monitoraggio non solo dei problemi ma anche delle risorse da attivare e sostenere in una logica di intervento di rete.

L'idea dell'Osservatorio e Centro studi sulle problematiche sociali risponde anche all'esigenza fondamentale di stimolare un'elaborazione e un confronto culturale di alto livello per favorire la riflessione e la sensibilizzazione su problematiche complesse che spesso vengono affrontate su un piano di intollerabile semplificazione e superficialità.

Oggi il progetto di fattibilità di questo nuovo servizio è ancora in una fase embrionale. Tuttavia, da un primo confronto in ambito nazionale, è possibile ipotizzare tre ambiti principali di attività che qui si indicano in modo molto sintetico.

L'attività di ricerca e di osservazione

Si tratta, da un lato, di rendere ordinario il monitoraggio sullo stato dei servizi e sull'evoluzione dei bisogni (in continuità con il lavoro della Caritas già menzionato), di promuovere, dall'altro, indagini monografiche, semestrali o annuali, che affrontino e sviscerino in profondità ambiti ritenuti di particolare attualità o urgenza.

La realizzazione di un libro bianco annuale sullo "stato dell'arte" dei servizi pubblici e del privato sociale, che riesca a fornire un'analisi ben più approfondita rispetto ai dati quantitativi degli interventi erogati, può favorire in modo decisivo l'adozione di strumenti di programmazione (come il "piano socio-assistenziale locale") e di verifica dei risultati attesi che oggi

ancora mancano o che, comunque, non sono organicamente raccordati tra loro.

È importante, nella logica della ricerca-intervento, riuscire ad essere tempestivi nella raccolta di dati, per fornire strumenti conoscitivi in grado di orientare e organizzare il cambiamento.

La presentazione del rapporto annuale può divenire inoltre un'occasione importante affinché l'intera città si interroghi e si confronti, uscendo dal dibattito per soli addetti ai lavori.

Oltre a queste competenze dirette nell'ambito della ricerca, l'Osservatorio potrà fornire supporto tecnico-scientifico ed operativo ad altri soggetti che intendano impegnarsi in indagini ritenute di interesse generale.

In questi casi, l'esistenza di un apposito servizio potrà risultare decisiva per la pubblicizzazione e l'utilizzo ai fini di formazione e di sensibilizzazione di lavori che, altrimenti, rischiano di rimanere poco conosciuti.

Un centro di documentazione specializzato

Ci si pone l'obiettivo di dar vita ad un punto di riferimento stabile e attrezzato per quanti cercano materiali e orientamento nell'ambito delle tematiche sociali.

Il bisogno di una biblioteca, con possibilità di consultazione e di prestito, dotata di testi, riviste, videocassette, materiale grigio (cioè documentazione non pubblicata) risulta molto forte. L'utenza potenziale è costituita da operatori, insegnanti, amministratori, studenti, volontari ma anche semplici cittadini.

L'idea è quella di realizzare un luogo accogliente, dove si possono trovare non solo materiali difficilmente disponibili ma anche una qualificata consulenza sia individuale che per gruppi.

La possibilità di collegarsi in rete informatica con banche dati già disponibili a livello nazionale consentirà di allargare enormemente l'orizzonte, al di là di quanto immediatamente disponibile *in loco*.

Il Centro di documentazione potrà assumere, inoltre, un ruolo attivo, ad esempio attraverso la redazione di agili guide bibliografiche commentate di carattere monografico. Particolare utilità, soprattutto per gli operatori, potrà avere la stesura di commenti sull'evoluzione delle nor-

mative in ambito sociale.

Il lavoro di formazione, consulenza e informazione

L'aggiornamento e la formazione permanente è un'esigenza fortemente sentita da chi opera nel sociale, non solo come professionista ma anche come volontario. Anzi, in quest'ultimo caso il bisogno può essere ancora più esigente mancando, talvolta, uno specifico *curriculum* di studi.

Anche a livello locale non mancano occasioni formative, tuttavia risulta molto stimolante l'opportunità di collegare in modo serrato i momenti della ricerca e della formazione.

I risultati dell'indagine monografica annuale, di cui si è parlato sopra, possono infatti diventare il punto di partenza per specifici *stage* formativi, che sappiano coniugare i necessari contributi teorici con l'analisi della realtà territoriale sondata.

Oltre a ciò, l'Osservatorio - Centro studi può caratterizzarsi come servizio di consulenza e di supporto a favore di gruppi e associazioni di volontariato che ne facciano richiesta.

Sul versante dell'informazione ai cittadini, assume crescente importanza l'orientamento e l'accesso ai servizi. La mancata conoscenza dei percorsi rende spesso inutilizzate risorse e risposte esistenti, e in questi casi la stesura di guide e *vademecum*, soprattutto in settori che vedono coinvolti più enti, costituisce un prezioso strumento per l'utenza.

Si tratta di alcune tra le idee più significative da definire e mettere a fuoco attraverso un percorso di confronto allargato, fondamentale per la riuscita dell'iniziativa.

La costruzione del progetto

Va subito chiarito che questo nuovo servizio non intende sovrapporsi, né entrare in contrapposizione con altre esperienze già avviate in città (per citarne alcune: il Centro di documentazione educativa promossa da Comune, Provincia e Provveditorato agli Studi; il Sistema informativo sui servizi socio-assistenziali della Provincia; l'Osservatorio epidemiologico su tossicodipendenze e alcoolismo del Sert; l'Osservatorio sull'im-

migrazione del sindacato; il gruppo di ricerca “Povertà ed emarginazione sociale a Piacenza” promosso da Caritas ed Università Cattolica; le ricerche avviate dal Centro per le Famiglie...). L’obiettivo è invece quello di potenziare e valorizzare ricerca e attività culturali, favorendo il raccordo in rete di quanto viene prodotto.

In secondo luogo, l’Osservatorio - Centro studi non vuole essere un “ufficio” unicamente dell’Amministrazione comunale. L’ambizione è quella di costituire un servizio dotato di una propria autonomia, che veda un forte concorso dell’intera comunità locale attraverso il coinvolgimento attivo di enti pubblici (Comune, Provincia, Usl, Provveditorato agli Studi, associazioni e gruppi di volontariato e del privato sociale, istituzioni scientifiche, Università...).

Un progetto di questa portata dovrebbe inoltre vedere il concorso e il sostegno delle realtà economiche ed imprenditoriali più vive.

Seguendo questa logica di costruzione comune del progetto del 1995, dopo una prima presentazione pubblica avvenuta il 14 febbraio è stata avviata una fase di ampia consultazione, sulla base di una proposta provvisoria.

Tutte le realtà interessate sono state convocate in gruppi ristretti, per aree omogenee, al fine di raccogliere valutazioni, proposte, suggerimenti, indicazioni di priorità.

Il documento di sintesi scaturito da questo lavoro rappresenta il vero e proprio piano di fattibilità. Ora la parola torna agli enti per l’individuazione della veste giuridica, dei locali, delle attrezzature, delle risorse umane e finanziarie.

La speranza è che questa occasione di crescita civile non vada persa o ridimensionata.

OSSERVATORIO POLITICHE SOCIALI E VOLONTARIATO COMUNE DI VENEZIA

Scopi

L'Osservatorio è un servizio che si occupa di tematiche sociali, con un'attenzione particolare al mondo giovanile. Con questo servizio l'Amministrazione comunale intende:

1. dotarsi di uno strumento utile per la definizione degli indirizzi e dei programmi delle politiche sociali e per la verifica degli interventi;
2. offrire a chi opera a diverso titolo nell'ambito sociale un quadro di riferimento unico sulle problematiche sociali e sulla loro evoluzione.

Gli obiettivi generali sono:

1. offrire una lettura sintetica e aggiornata dei fenomeni sociali;
2. favorire il confronto tra i servizi;
3. attivare una rete di "osservatori decentrati" nel territorio, per poter fornire ai diversi soggetti coinvolti una lettura costante dell'intera realtà comunale e di ogni singolo quartiere;
4. approfondire l'analisi di alcune problematiche sociali per favorire lo sviluppo di nuove forme di risposta da parte dei servizi;
5. valorizzare le esperienze presenti nel territorio collegandole maggiormente con i servizi e orientare i cittadini alla partecipazione attiva;
6. sostenere il lavoro dei servizi e delle realtà del volontariato per modificare l'immagine di alcune aree del territorio, anche in collaborazione con i *mass media*;
7. realizzare iniziative culturali di sensibilizzazione sui temi sociali.

Gli obiettivi specifici sono:

1. costituzione dell'équipe dell'Osservatorio;
2. individuazione dei soggetti di supporto al lavoro dell'Osservatorio: il Comitato tecnico di operatori per l'individuazione delle aree di lavoro e per la lettura dei dati connessi, ed i formatori;

3. raccolta dei dati demografici;
4. costituzione della rete di Osservatori decentrata;
5. organizzazione della rete di operatori dei servizi di riferimento per l'Osservatorio;
6. organizzazione della rete di operatori di riferimento nelle organizzazioni di volontariato e nelle associazioni;
7. rilevazione periodica dei dati da fonti istituzionali, dai servizi e dai testimoni privilegiati, loro interpretazione e diffusione;
8. realizzazione di ricerche su tematiche specifiche;
9. costituzione della Banca dati e del Centro di documentazione;
10. individuazione delle risorse presenti sul territorio;
11. promozione della costituzione di "gruppi di lavoro" formati da operatori, testimoni privilegiati, *leaders* formali ed informali, che esprimano proposte per le iniziative da realizzare nei quartieri;
12. attivazione di una collaborazione costante con i *mass media* relativamente alle tematiche sociali;
13. realizzazione di iniziative culturali, aderendo al progetto ad esempio di rassegna cinematografica "Le immagini del sociale".

Soggetti coinvolti e utenti

Servizi pubblici e del privato sociale per le diverse fasce di utenza: minori/giovani, tossicodipendenze, handicap, anziani, senza fissa dimora. Questi servizi possono fornire indicazioni per le rispettive fasce di utenza, che saranno raccolte secondo le modalità già previste da ogni servizio e rese omogenee dall'Osservatorio.

Gli indicatori sono quelli già utilizzati dai diversi servizi. La collaborazione sarà attivata in base alle tematiche analizzate dall'Osservatorio. Alcuni temi saranno utilizzati annualmente.

I soggetti potenziali utenti dei servizi dell'Osservatorio politiche sociali sono: gli amministratori del Comune e dei Quartieri, l'Assessorato alle politiche sociali, i servizi pubblici, le Ussl 16 e 36, il privato sociale, il volontariato, l'associazionismo, l'Assessorato alla Gioventù, gli operatori sociali e dei *mass media*, la scuola e l'università, altri enti pubblici.

OSSERVATORIO SULLE POVERTÀ REGIONE UMBRIA

Le origini dell'Osservatorio

L'Osservatorio nasce perché, lungo itinerari diversi, matura gradualmente una comune sensibilità in tre soggetti: la Caritas regionale, la Giunta regionale e l'Irres, l'Istituto Regionale di Ricerche Economiche e Sociali della regione Umbria.

Questa comune sensibilità si basa sulle seguenti valutazioni :

1. il problema della povertà è un tema di grande attualità a livello locale, nazionale, ed internazionale. Si presenta inoltre come un fenomeno complesso che va conosciuto attraverso strumenti di analisi aggiornati;

2. la collettività umbra riflette poco su se stessa e quindi sui suoi problemi, povertà compresa. Ad un'aggiornata riflessione spesso si sostituiscono alcuni stereotipi ("Umbria verde", "Umbria isola felice"...);

3. nella nostra società vi è una tendenziale inerzia sul benessere acquisito, poiché il sistema locale lo ha raggiunto e l'intero sistema continua a funzionare alla stessa maniera pensando di replicarne il successo;

4. il fenomeno della povertà viene generalmente sottovalutato anche perché è scarsamente visibile: riguarda una minoranza ed è un fenomeno molto eterogeneo. Accanto ai profili tradizionali, si presenta sovente in vesti nuove a cui non siamo abituati (povertà "nuove", "postmaterialiste"...) e non esistono analisi rigorose e attuali della povertà in Umbria.

Dopo circa un anno di preparazione, nel 1995 si è arrivati alla firma di due importanti atti:

1. un *protocollo d'intesa* fra la Regione dell'Umbria e la Conferenza Episcopale Umbra, che fissa gli orientamenti generali e ribadisce alcuni punti fermi: la centralità della persona umana, l'estesa presenza della povertà in Umbria, la necessità che lo sviluppo parta dagli ultimi, la volontà di far convergere istituzioni civili e religiose, pubbliche e private, la

collaborazione fra Regione e Conferenza Episcopale Umbra per dar vita ad una conoscenza continuativa e scientifica delle povertà nel rispetto reciproco delle diversità di ruoli di queste due istituzioni. In questo protocollo, si fissano inoltre i compiti generali dell'Osservatorio sulle povertà in Umbria.

2. una convenzione fra Regione dell'Umbra, Caritas e Irres. Si tratta di un atto più operativo, basato sulla collaborazione reciproca, sulla gestione paritetica dell'Osservatorio e la sua autonomia scientifica, sull'adeguata qualità dei ricercatori... In particolare, la Regione concorre all'attività di ricerca, mette a disposizione i suoi dati ed eroga risorse; l'Irres è incaricato dell'impostazione metodologica di tutta l'attività di ricerca, mette a disposizione dati, strumentazione, strutture logistiche e personale, e contribuisce anche in termini di co-finanziamento alla realizzazione dell'Osservatorio; la Caritas costituisce una rete di "punti di osservazione" che raccoglie i dati e li mette a disposizione.

Successivamente a questi due atti, si è avviata l'attività di ricerca vera e propria. Il Comitato di coordinamento, composto pariteticamente da rappresentanti della Regione, della Caritas e dell'Irres, ha elaborato un programma per il 1996 che ha raccolto interesse, consenso e suggerimenti. In particolare, la Giunta ha chiesto anche di formulare indicazioni e fornire spunti per la programmazione delle politiche sociali locali.

Inoltre, è stata sperimentata una scheda di raccolta dati sugli utenti della Caritas, che ha consentito di raccogliere in circa due mesi seicento schede. Con la versione definitiva della scheda la rilevazione dovrà diventare permanente. Inoltre, sono stati intervistati gli operatori della Caritas come "testimoni qualificati".

Le iniziative per il 1996

Il termine "povertà" richiama diversi concetti e definizioni controverse. Inoltre, l'Osservatorio è all'inizio delle proprie attività e perciò le sue prime ricerche non potranno non assumere la natura di indagini esplorative, il cui sforzo concettuale dovrà essere sviluppato "*in itinere*", con il confronto costante fra i soggetti che compongono l'Osservatorio. Per queste ragioni si esclude una definizione preliminare della "povertà", preferendo invece una via più pragmatica. La ricognizione delle fonti informative effettivamente disponibili, l'avvio delle prime ricerche, il confronto fra inter-

pretazioni diverse ci condurranno gradualmente a definire quale sia il concetto di povertà più vicino alla realtà e più rilevabile empiricamente.

Essendo all'inizio delle attività e per un criterio di razionalità organizzativa, si è ritenuto prioritario ottimizzare le risorse già esistenti, le informazioni e il materiale già raccolto, le esperienze già realizzate. L'Osservatorio deve quindi realizzare una ricognizione ed un approfondimento di tutti questo, impostando l'analisi secondo criteri interdisciplinari.

L'attività di ricerca vera e propria prevede le seguenti iniziative:

1. raccolta di dati relativi agli utenti della Caritas, perché essendo davvero in prima fila nella lotta contro la povertà, ha accumulato un bagaglio molto ricco d'informazioni;

2. rilettura e approfondimento del "Secondo rapporto Irres sulla situazione economica, sociale e territoriale dell'Umbria" (Perugia, 1995);

3. raccolta di dati da altre fonti (Istat, Osservatori, sondaggi...);

4. mappa dei servizi pubblici e del privato sociale, assistenziali e informativi presenti sul territorio.

Dato il suo carattere esplorativo, la ricerca dovrà affrontare soprattutto temi generali: in pratica la struttura sociale della regione e i processi di esclusione, cercando di "quantificare" il fenomeno. L'approfondimento su specifiche figure di povertà è rinviato al futuro.

Un approfondimento già in atto è rappresentato dalla rilevazione sugli utenti della Caritas, che offrirà uno spaccato complessivo dei soggetti più marginali. Tale rilevazione si articolerà su tre grandi aree tematiche: le ricerche esplicite degli utenti, i bisogni espressi e inespressi, e le risposte. Per la redazione di questa scheda ci si è valse della proposta elaborata dalla Caritas Italiana, anche se si sono apportate alcune modifiche per renderla meglio utilizzabile dagli operatori locali della Caritas. La scheda non viene auto-somministrata, ma compilata dall'operatore immediatamente dopo l'incontro con l'utente. Per mantenere la riservatezza, essa è anonima, anche se è possibile individuare alcune caratteristiche dei soggetti che si rivolgono a più Caritas diocesane. Per collaborare a questa rilevazione, naturalmente il ruolo della Caritas è essenziale e, quanto sia un impegno gravoso, molti direttori e operatori ci hanno confermato l'utilità di questa iniziativa per la Caritas stessa. Per tutta l'attività di ricerca - la rilevazione della Caritas e gli altri temi - l'Irres mette a disposizione, a tempo pieno o parziale, un metodologo, uno statistico, quattro sociologi, uno storico, due economisti, un esperto in povertà e politiche sociali e due tecnici informatici.

Il programma prevede tre iniziative pubbliche: due seminari ed un convegno, per un'opera di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e per aprire uno spazio di confronto perché tutte le persone a vario titolo impegnate nell'Osservatorio contribuiscano all'interpretazione dei dati. In altre parole, pensiamo che sarebbe sbagliato delegare esclusivamente all'Irres il compito interpretativo, lasciando ad altri, ed in particolare agli operatori della Caritas, un compito puramente esecutivo.

Considerazioni conclusive

Data la giovane età dell'Osservatorio, si può tentare un bilancio della sola fase costitutiva. Affinché l'Osservatorio vedesse la luce, tutti hanno lavorato con la dovuta gradualità, cercando di estendere quella comune sensibilità che ha consentito la nascita di questa iniziativa. In tal senso, l'Osservatorio va concepito anche come un'occasione formativa che si propone di offrire un servizio a tutti, secondo i principi della laicità e della corresponsabilità verso il bene comune. La Chiesa può utilizzare i dati anche in prospettiva pastorale e la Regione può avvalersene per definire e migliorare le proprie politiche sociali.

Non sono mancati alcuni problemi, non certo nel rapporto fra i tre enti che costituiscono l'Osservatorio, sempre accomunati da uno spirito di collaborazione reciproca e di piena costruttività, ma per l'impressione che parlare di povertà, istituzionalizzando attraverso l'Osservatorio questo tema, fosse visto da qualcuno con un certo disappunto (già conosciamo i nostri poveri, che li studiamo a fare?).

Un secondo problema riguarda gli aspetti più burocratici, in quanto se negli amministratori che hanno seguito direttamente l'Osservatorio abbiamo incontrato grande attenzione e disponibilità, certe pesantezze burocratiche legate al finanziamento pubblico verso questa iniziativa innovativa hanno creato alcuni ostacoli. Anche in questo caso occorre avere molta pazienza ed un grande spirito di dialogo.

Un terzo problema riguarda il taglio da dare alla ricerca: un'indagine sulle povertà materiali forse è più accettabile, anche perché l'Umbria non ne uscirebbe malissimo. Quando però si estende l'attenzione alle povertà immateriali, non tutti possono apprezzare questo ampliamento.

BIBLIOGRAFIA

1. POVERTÀ E DISAGIO SOCIALE

Centro culturale "F. L. Ferrari", **Rapporto '94 dell'Osservatorio sulla povertà promosso dalle Caritas di Modena e Carpi**, I Quaderni del Ferrari, n.1, Modena, 1995.

Centro culturale "F. L. Ferrari", **La qualità della vita nei comuni di Modena, Carpi e Sassuolo. Ricerca con indicatori oggettivi**, I Quaderni del Ferrari, n.2, Modena, 1995.

Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione, **La povertà in Italia. Rapporto conclusivo della Commissione di studio istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri**, Società e Istituzioni, Roma, 1985.

Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione, **Secondo rapporto sulla povertà in Italia**, Franco Angeli, Milano, 1992.

Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione, **Terzo rapporto sulla povertà in Italia**, Franco Angeli, Milano, 1995.

F. Delbono, **Su alcune difficoltà concettuali nell'analisi della povertà**, in "Rivista internazionale di scienze sociali", 1984.

F. Delbono, **Povertà come incapacità: premesse teoriche, identificazione e misurazione**, in "Rivista internazionale di scienze sociali", 1989.

E. Gorrieri, **La giungla retributiva**, Il Mulino, Bologna, 1972.

P. Guidicini (a cura di), **Gli studi sulla povertà in Italia**, Franco Angeli, Milano, 1991.

Y. Kazepov, **Cittadinanza sociale e definizioni della povertà: percorsi convergenti?**, in "Città in controluce", n. 1, dicembre 1994.

Labos, **La povertà e l'emarginazione in Italia**. Sintesi del rapporto di ricerca presentato al convegno dell'associazione Papa Giovanni XXIII, Rimini, settembre 1994.

E. Martinetti Chiappero, **Le analisi empiriche sulla povertà: alcune riflessioni sui principali problemi metodologici e sulle possibili soluzioni**, in "Polis", n. 1, aprile 1995.

W. Nanni (a cura di), **Rapporto sulle povertà e sulle risposte**, Caritas Italiana - Coordinamento ricerche e studi, 1994.

N. Negri, **I concetti di povertà e di esclusione**, in "Polis", n.1, aprile 1995.

M. Paci (a cura di), **Le dimensioni della disuguaglianza. Rapporto della fondazione Cespe sulla disuguaglianza sociale in Italia**, Il Mulino, Bologna, 1994.

G. Pieretti (a cura di), **La residualità come valore. Povertà e dignità umane**, Franco Angeli, Milano, 1993.

N. Rossi (a cura di), **La crescita ineguale 1981-1991. Primo rapporto Cnel sulla distribuzione del reddito in Italia**, Il Mulino, Bologna, 1994.

G. Sarpellon, **La povertà in Italia**, Franco Angeli, Milano, 1982.

G. Sarpellon, **La povertà in Italia**, in "Aggiornamenti sociali", n. 5, maggio 1992.

G. Sarpellon (a cura di), **Percorsi di povertà e reti di servizi**, Franco Angeli, Milano, 1991.

D. Schilirò, **Teoria e problemi di misurazione della povertà a proposito di alcune recenti pubblicazioni**, in "Rivista internazionale di scienze sociali", 1983.

A. Tosi (a cura di), **La casa, il rischio e l'esclusione. Rapporto Irs**, Franco Angeli, Milano, 1994.

2. METODI E TECNICHE DI OSSERVAZIONE DELLA REALTÀ

F. Belletti (a cura di), **L'Osservatorio permanente delle povertà e delle risorse**, Caritas Ambrosiana, 1993.

Caritas Ambrosiana, **Conoscere i poveri: una sfida alla condivisione**, I Quaderni, n. 1, 1996.

Caritas Italiana, **Osservatorio della povertà. Guida operativa**, Quaderni, n. 42, Roma, 1991.

Centro Orientamento Pastorale - Caritas Italiana, **La sfida della carità. Verso una parrocchia fatta vangelo per gli ultimi**, edizioni Dehoniane, Roma, 1994.

Y. Kazepov e E. Mingione (a cura di), **La cittadinanza spezzata. Dibattito teorico e metodologico su esclusione sociale e povertà**, Armando Siciliano, Messina, 1994.

R. Marinaro, **L'Osservatorio delle povertà**, Caritas Piemme, 1994.

M. Niero, **Metodi e tecniche di ricerca per il servizio sociale**, Nuova Italia.

E. Pierrottet Ponticelli, **Osservazione delle povertà in un territorio ed individuazione delle risorse**, Cantagalli, Siena, 1992.

SCHEDA TECNICA

***Convegno nazionale
Osservatori povertà e politiche sociali
"I POVERI NEL PAESE DEI PERÒ"***

Luogo e data

Modena - Palazzo Europa
via Emilia Ovest 101
mercoledì 14 febbraio 1996

Promotori

Osservatorio sulle povertà
delle Caritas di Modena e Carpi
Osservatorio sulla povertà
della Caritas di Piacenza
Osservatorio sulle politiche sociali
del Comune di Venezia

Patrocinanti:

Regione Emilia Romagna
Provincia di Modena
Comune di Modena
(Assessorato alle politiche sociali)

Organizzazione

Centro culturale "F.L.Ferrari" di Modena

Sessioni di lavoro

I Esperienze

Claudio Colantoni, Marco Rizzi, sei comunicazioni

II Metodo

Renato Marinaro, Mauro Niero, Michele Testolina

III Prospettive

*Gianfranco Bettin, Gianpietro Cavazza,
mons. Giovanni Nervo, Giovanni Pieretti*

IV Comunicazione

*Roberto Morrione, padre Lorenzo Prezzi,
Roberto Righetti*

Partecipazione:

126 iscritti di cui:

23 provenienti da strutture pubbliche
(Comune, Provincia, Usl)

79 provenienti da Caritas - Porta Aperta

24 da altre strutture (Cisl, Cgil, strutture private...)

Province rappresentate:

Ancona, Bari, Bologna, Cuneo, La Spezia, Lucca, Matera,
Milano, Modena, Parma, Pavia, Perugia, Pescara, Piacenza,
Pordenone, Ravenna, Reggio Emilia, Rieti, Roma, Savona, Sassari,
Torino, Trapani, Trento, Trieste, Venezia, Vicenza.

stampa
TEM
settembre 1996